J. publ. g. 741 1o (2

Bayerische Staatsbibliothek
<36648921430010

I. publ. g. 741 Po

DAS

PREUSSISCHE STAATSRECHT

AUF GRUNDLAGE

DES DEUTSCHEN STAATSRECHTS

DARGESTELLT

VON

DR. HERMANN SCHULZE,

MITGLIED DES HERRENHAUSES UND KRONSYNDIKUS, KÖNIGLICHEM GEHEIMEN JUSTIZRATH UND ORD. PROFESSOR DER RECHTE AN DER UNIVERSITÄT ZU BRESLAU.

ZWEITER BAND.

ERSTE ABTHEILUNG.

IV. KAP. VON DEN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN KÖRPERSCHAFTEN, BESONDERS VON DEN GEMEINDEN. V. KAP. VON DER VOLKSVERTRETUNG.

LEIPZIG,

DRUCK UND VERLAG VON BREITKOPF & HÄRTEL.

1872.

31 G

SOZ D

DAS

PREUSSISCHE STAATSRECHT.

Zweiter Band.

Bayerische
Staatsbibliothek
München

DAS

PREUSSISCHE STAATSRECHT

AUF GRUNDLAGE

DES DEUTSCHEN STAATSRECHTS

DARGESTELLT

VON

Dr. HERMANN SCHULZE,

MITGLIED DES HERRENHAUSES UND KRONSYNDIKUS, KÖNIGLICHEM GEHEIMEN JUSTIZRATH
UND ORD. PROFESSOR DER RECHTE AN DER UNIVERSITÄT ZU BRESLAU.

ZWEITER BAND.

MIT REGISTER ZUM I. UND II. BAND.

LEIPZIG,
DRUCK UND VERLAG VON BREITKOPF & HÄRTEL.
1877.

BIBLIOTHECA
REGIA
MONACENSIS

Das Recht der Uebersetzung in fremde Sprachen bleibt vorbehalten.

Bayerische
Staatsbibliothek
MÜNCHEN

Inhalt.

Seite

Viertes Kapitel. Von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, besonders von den Gemeinden.

I. Von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften überhaupt 1
Der mechanische und der organische Staat 1
Centralisation und Selbstverwaltung 2
Der Körper der Selbstverwaltung in ihrer organischen Gliederung und Abstufung 3
Freie Bewegung und Oberaufsicht 5
Die Selbstverwaltung in Deutschland, besonders in Preussen . . 6
II. Die Ortsgemeinden 10
Im Allgemeinen 10
A. Die Stadtgemeinden 18
Geschichtliche Entwickelung 18
Die Quellen des heutigen Stadtrechtes in Preussen 28
Dingliche und persönliche Grundlagen der Stadtgemeinden 30
Die städtische Gemeindevertretung 32
Die städtische Gemeindeobrigkeit oder der Magistrat 34
Wirkungskreis der Stadtgemeinde 38
B. Die Landgemeinden 43
Geschichtliche Entwicklung 43
Quellen des heutigen Rechts der Landgemeinden 48
Grundlagen der ländlichen Gemeindeverfassung 49
Die Gemeindeversammlung 52
Der Gemeindevorstand 53
Gegenstände der Gemeindeverwaltung 55
Sammtgemeinden 57
Gutsbezirke und Gutsherrschaften 59
III. Die Kreisverbände 63
A. In den acht alten Provinzen 63
1) Das gegenwärtig noch bestehende Recht der acht älteren Kreisordnungen 63
2) Grundzüge der neuen Kreisverfassung nach dem Entwurfe des Ageordnetenhauses vom 23. März 1872 72
B. In den neuen Provinzen 92
IV. Die s. g. Kommunallandtagsverbände 94
V. Die Provinzialverbände 97

Fünftes Kapitel. Von der Volksvertretung.

Im Allgemeinen 107
I. Geschichtliche Entwicklung der Volksvertretung 109
1. Die ältesten Formen der Volksvertretung bei den Deutschen . 109
2. Die landständische Institution in aufsteigender Linie 112
3. Die landständische Institution in absteigender Linie 120
4. Die moderne Volksvertretung seit den Freiheitskriegen in Deutschland, besonders in Preussen 124

Seite

II. Grundgedanke und juristischer Charakter der heutigen Volksvertretung 129
III. Zusammensetzung der Volksvertretung 138
Im Allgemeinen 138
Das Zweikammersystem 140
Zusammensetzung des Herrenhauses 147
Zusammensetzung des Hauses der Abgeordneten 156
Von den besondern Rechtsverhältnissen der einzelnen Glieder beider Häuser 162
IV. Von den Befugnissen der Volksvertretung 173
Im Allgemeinen 173
A. Von den politischen Befugnissen der Volksvertretung 174
B. Von den kollegialen Befugnissen der Volksvertretung 181
V. Von der Versammlung beider Häuser oder dem Landtage im engern Sinne 182
Berufung und Eröffnung des Landtages 182
Formen der Geschäftsbehandlung 184
Von der Vertagung, Schliessung und Auflösung der Kammern . . 195

Erstes Kapitel. Von der Gesetzgebung.

I. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne 205
II. Entstehung der Gesetze nach konstitutionellem Staatsrecht 210
A. Mitwirkung der Volksvertretung 210
Geschichtliche Entwicklung 210
Das Recht der Gegenwart 216
B. Sanktion und Publikation der Gesetze durch den König 221
III. Verordnungen nach A. 45 der preussischen V.-U. 225
IV. Verordnungen mit Gesetzeskraft nach A. 63. 231
V. Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen . . . 239
VI. Zeitliche und örtliche Wirksamkeit der Gesetze 248
Zeitliche Herrschaft derselben 248
Oertliche Herrschaft der Gesetze 251
VII. Grenzen der gesetzgebenden Gewalt. 253
A. Grenzen der Gesetzgebung in der eigenen Verfassung des Staates 255
B. Grenzen der Gesetzgebung, welche durch einen höhern staatlichen Organismus gezogen sind 258
VIII. Aufhebung der Gesetze. Dispensation von denselben. Zeit- und distriktsweise Suspension einzelner Gesetze 259
Aufhebung 259
Dispensation 260
Suspension der Gesetze 262

Zweites Kapitel. Von der Vollziehung.

Erster Abschnitt. Von der Vollziehung überhaupt 264
Verhältniss von Gesetzgebung und Vollziehung 264
Die Stellung der vollziehenden Gewalt im konstitutionellen Staat . . . 268
Die eigentliche Zwangsgewalt (potestas executiva subordinata) 270
Justiz und Verwaltung 275
A. Objektiver Unterschied zwischen Rechtssachen und Verwaltungsangelegenheiten 277
B. Geschichtlicher Scheidungsprocess zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden in Betreff ihrer Kompetenz 280

Seite

Zweiter Abschnitt. Von der Justiz 289

I. Vom Wesen der Justiz überhaupt 289
II. Verschiedene im Wesen der Justiz liegende Funktionen 293
III. Fundamentalsätze der Justiz nach deutschem und preussischem Staatsrechte 299
Staatlicher Charakter aller Justiz 300
Unabhängigkeit der Gerichte 301
Grundsatz der wiederholten Prüfung richterlicher Urtheile durch einen geordneten Instanzenzug 309
Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens 313
IV. Die bürgerliche Rechtspflege 317
V. Die peinliche Rechtspflege 327
VI. Gerichtsherrliche Rechte der Krone 346
VII. Kompetenzgrenzen der ordentlichen Gerichte nach preussischer Gesetzgebung 354
A. Materielle Grundsätze 354
a. Exemtion 370
b. Prägravation 371
B. Formelle Entscheidung der s. g. Kompetenzkonflikte 380

Dritter Abschnitt. Von der Verwaltung.

Anordnung des Stoffes 391

Erster Titel. Das Finanzrecht.

I. Von der Staatswirthschaft und dem Staatsvermögen überhaupt 395
II. Geschichtliche Entwicklung des deutschen Finanzrechtes 402
1. Das ältere deutsche Reich 402
2. Der ständische Territorialstaat 405
3. Die entgegengesetzte Entwicklung des Finanzrechtes im absoluten Grossstaate Brandenburg-Preussen 411
III. Das Budgetrecht der Volksvertretung 428
1. Der Etat als wirthschaftlicher Voranschlag 428
2. Von der Mitwirkung der Volksvertretung bei der Feststellung des Etats oder vom s. g. Etatsgesetze 430
3. Staatsrechtlicher Charakter des s. g. Etatsgesetzes 436
4. Rechtliche Folgen des zu Stande gekommenen oder nicht zu Stande gekommenen Etats 439
a) Fall des zu Stande gekommenen Etats 439
b) Der Fall des nicht zu Stande gekommenen Etats 441
5. Verfahren bei Aufstellung des Etats und verschiedene Berechtigung der beiden Häuser 447
IV. Von den Staatsausgaben insbesondere 453
V. Von den Staatseinnahmen insbesondere. Eintheilung derselben 457
A. Ordentliche Staatseinnahmen 458
1. Einnahmen aus dem privatwirthschaftlichen Erwerbe des Staates 458
a) Domänen 458
b) Einnahmen aus Berg- und Hüttenwerken, sowie aus Salinen 461
c) Einnahmen aus Geld- und Bankgeschäften des Staates . . . 461
d) Einnahmen aus dem Betriebe von Staats-Eisenbahnen 462
2. Staatswirthschaftliche Einnahmen oder Auflagen 469
a) Gebühren 469
b) Steuern im eigentlichen Sinne 470
α) Die Grund- und Gebäudesteuer 471
β) Die Klassen- und klassificirte Einkommensteuer 474

Seite

γ) Gewerbesteuer 475
δ) Eisenbahnsteuer 476
ε) Bergwerksabgaben 476
B. Ausserordentliche Staatseinnahmen 479
1. Die Staatsschulden 480
2. Veräusserung von Staatsvermögen 490
VI. Nachträgliche Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes und Entlastung der Staatsregierung 497

Zweiter Titel. Innere Verwaltung.

Leitender Grundgedanke der inneren Verwaltung 503
I. Geschichtliche Entwicklung der innern Verwaltung im Leben und in der Wissenschaft 507
1. Der Staat des Mittelalters 507
2. Der eudämonistische Polizeistaat des XVII. und XVIII. Jahrhunderts 510
3. Die Reaktion gegen die Allmacht des eudämonistischen Polizeistaates und die endliche Versöhnung des Rechtsstaates mit dem Kulturstaate im Verfassungsstaate der Gegenwart 514
II. Die Polizei im Systeme des heutigen Verwaltungsrechts 517
A. Geschichtliche Entwicklung des Begriffs der Polizei 517
B. Eintheilungen der Polizei 525
1) Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei 525
2) Gerichtliche und administrative Polizei 526
3) Hohe und niedere Polizei 528
4) Allgemeine Landes- und Lokalpolizei 529
C. Von den Befugnissen der Polizei überhaupt 530
1. Verordnungsrecht der Polizeibehörden 530
2. Zwangs-, besonders Strafgewalt der Polizei 535
D. Von der Sicherheitspolizei iusbesondere 540
Begriff und Eintheilung der Sicherheitspolizei 540
a) Die öffentliche Sicherheitspolizei 542
b) Die Privat- oder Einzelnsicherheitspolizei 546
III. Die innere Verwaltung in Beziehung auf die einzelnen Lebensverhältnisse der Bürger 547
Systematische Gliederung der inneren Verwaltung 547
A. Sorge des Staates für die persönliche Entwicklung seiner Angehörigen 548
Sorge des Staates für das physische Dasein seiner Angehörigen, besonders für ihre Gesundheit 548
a. Sanitätswesen 552
b. Heil- oder Medicinalwesen 552
B. Sorge des Staates für die geistige Entwicklung seiner Angehörigen . 554
a. Sorge des Staates für das Unterrichts- und Erziehungswesen der Jugend 557
b. Sorge des Staates für die allgemeine Volksbildung 579
c. Abwehr von Gefahren, welche der öffentlichen Sittlichkeit drohen 581
C. Sorge des Staates für die wirthschaftliche Förderung seiner Angehörigen 586
Die Volkswirthschaftspflege im System der innern Verwaltung . . . 586
1. Allgemeiner Theil der Volkswirthschaftspflege 587
a. Aufhebung wohlerworbener Privatrechte durch den Staat aus volkswirthschaftlichen Gründen 587
b. Die Verwaltung gegenüber den Naturkräften, besonders dem Feuer und dem Wasser 594
c. Der Staat gegenüber dem Verkehre 596
α. Sorge des Staates für die Wege 597
β. Sorge des Staates für die grossen Verkehrsanstalten der Eisenbahnen, der Post und der Telegraphie 600

Seite

γ. Sorge des Staates für die Förderung des Umlaufes der Güter 612
δ. Sorge des Staates für den Kredit im Verkehre 621
2. Sorge des Staates für die einzelnen Gewerbszweige (Spezielle Volkswirthschaftspflege) 627
a. Sorge des Staates für die Urproduction 627
α. Landwirthschaft 627
β. Forstwirthschaft 635
γ. Jagd und Fischerei 640
δ. Bergbau 643
b. Sorge des Staates für die technischen Gewerbe. 649
c. Sorge des Staates für den Handel 661

Dritter Titel. Das Rechtsverhältniss des Staates zur Kirche.

Im Allgemeinen 668
I. Geschichtliche Entwicklung des Rechtsverhältnisses zwischen Staat und Kirche. 673
1. Die alte Welt und das Christenthum. 673
2. Die Einfügung der christlichen Kirche in den römischen Staat. . . 674
3. Die mittelalterige Oberherrlichkeit der Kirche über den Staat . . . 676
4. Die Reaktion des Staatsbewusstseins gegen die Uebergriffe der Kirche 678
5. Die Principienkämpfe des Jahres 1848: Staatskirche, Trennung der Kirche vom Staate, organische Verbindung von Kirche und Staat . 690
II. Grundzüge des Kirchenstaatsrechts der Gegenwart 694
A. Von der Kirchenhoheit überhaupt 694
B. Einzelne in der Kirchenhoheit liegende Rechte und Pflichten der Staatsgewalt 696
1. Das Recht der Aufnahme von Religionsgesellschaften in den Staat, s. g. jus reformandi 696
2. Das Recht der staatlichen Aufsicht über die Kirche, jus supremae inspectionis in rebus ecclesiasticis 700
3. Das Schutz- und Schirmrecht des Staates, advocatia ecclesiae. . 704
III. Das Rechtsverhältniss des Staates zur evangelischen Kirche. 707
1. Die Gründung der evangelischen Kirche in Deutschland 707
2. Abschluss der evangelischen Kirchenverfassung am Ende des XVI. Jahrhunderts, besonders in den brandenburgischen Landen 710
3. Gesetzgebung und Organisation der evangelischen Kirche im XVIII. und XIX. Jahrhundert 712
4. Die Bestrebungen zum Ausbau der evangelischen Kirchenverfassung in ihrer staatsrechtlichen Bedeutung 719
5. Die heutige evangelische Kirchenverfassung vom staatsrechtlichen Gesichtspunkte aus 730
IV. Das Rechtsverhältniss des Staates zur katholischen Kirche 740
1. Die katholische Kirche im altpreussischen Staate. 740
2. Die katholische Kirche Preussens vom Erlasse der Bulle de salute animarum im Jahre 1821 bis zum Jahre 1848. 745
3. Die katholische Kirche auf Grundlage des Art. 15 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 750
4. Die neuesten kirchenstaatsrechtlichen Gesetze in Preussen 755

Vierter Titel. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Reiche.

I. Der preussische Staat als Glied des deutschen Reiches überhaupt 777
1. Geschichtliche Entwicklung 777
2. Die gegenwärtige staatsrechtliche Stellung des preussischen Staates zum deutschen Reiche. Preussen als Gliederstaat im deutschen Bundesstaate 783

Seite

II. Verhältniss des preussischen Staates zu den Organen der Reichsgewalt 790
1. Organisation der Reichsgewalt überhaupt 790
2. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Kaiserthume . . 793
3. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Bundesrathe . . 797
4. Verhältniss Preussens zu den deutschen Reichsbehörden 802
III. Verhältniss des preussischen Staates zur Kompetenz des Reiches 805
1. Im Allgemeinen 805
2. Das Verhältniss des preussischen Staates zur Gesetzgebung des Reiches 808
3. Verhältniss des preussischen Staates zur vollziehenden Gewalt des deutschen Reiches überhaupt 812
4. Verhältniss der preussischen Armee zur deutschen Reichskriegsverfassung 815
5. Das Verhältniss des preussischen Staates zur völkerrechtlichen Vertretung durch die Reichsgewalt 821
a) Das Recht der Staatsverträge 825
b) Das aktive und passive Gesandtschaftsrecht 832
c) Das Recht des Krieges und Friedens, jus belli ac pacis 834

Vierter Abschnitt. Von dem Rechtsschutze auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts.

Im Allgemeinen 836
I. Der Rechtsschutz der einzelnen Bürger gegen Verletzungen ihrer Rechte von Seiten der Staatsgewalt und ihrer Behörden 840
Feststellung der Frage 840
1. Der Rechtsschutz der Unterthanen gegen die Staatsgewalt zu Zeiten des ältern deutschen Rechts 841
2. Die Entwicklung des Partikularstaatsrechts seit Auflösung des deutschen Reiches, besonders in Preussen 846
3. Verschiedene Ansichten über das Wesen der s. g. Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Gesetzgebung, wie in der Wissenschaft 860
4. Die neueste Organisation der Verwaltungsgerichte in Preussen in ihren Grundzügen 871
II. Der Rechtsschutz der Verfassung, besonders durch das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit 882
Rechtsschutz der Landesverfassungen nach älterem Reichsstaatsrechte 882
Aufnahme der Ministerverantwortlichkeit in das deutsche Staatsrecht 885
Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit 887
Die einzelnen Bestimmungen der deutschen Verfassungen über die Ministeranklage 892
1) Der Angeklagte 892
2) Die Anklagefälle 893
3) Der Kläger 895
4) Der Gerichtshof 896
5) Das Verfahren 898
6) Das Urtheil 898
Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage nach heutigem preussischen Staatsrechte 900
Rechtsschutz der Landesverfassungen durch das Reich 906

Register 909

DAS

PREUSSISCHE STAATSRECHT

AUF GRUNDLAGE

DES DEUTSCHEN STAATSRECHTS

DARGESTELLT

VON

Dr. HERMANN SCHULZE,

MITGLIED DES HERRENHAUSES UND KRONSYNDIKUS, KÖNIGLICHEM GEHEIMEN JUSTIZRATH UND ORD. PROFESSOR DER RECHTE AN DER UNIVERSITÄT ZU BRESLAU.

ZWEITER BAND.

ERSTE ABTHEILUNG.

IV. Kap. VON DEN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN KÖRPERSCHAFTEN, BESONDERS VON DEN GEMEINDEN. V. Kap. VON DER VOLKSVERTRETUNG.

LEIPZIG,

DRUCK UND VERLAG VON BREITKOPF & HÄRTEL.

1872.

Das Recht der Uebersetzung in fremde Sprachen bleibt vorbehalten.

Inhalt.

Seite

Viertes Kapitel. Von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, besonders von den Gemeinden.

I. Von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften überhaupt . . . 1
Der mechanische und der organische Staat 1
Centralisation und Selbstverwaltung 2
Der Körper der Selbstverwaltung in ihrer organischen Gliederung und Abstufung. 3
Freie Bewegung und Oberaufsicht 5
Die Selbstverwaltung in Deutschland, besonders in Preussen . 6
II. Die Ortsgemeinden 10
Im Allgemeinen 10
A. Die Stadtgemeinden 18
Geschichtliche Entwicklung 18
Die Quellen des heutigen Stadtrechtes in Preussen 28
Dingliche und persönliche Grundlagen der Stadtgemeinden . . 30
Die städtische Gemeindevertretung 32
Die städtische Gemeindeobrigkeit oder der Magistrat 34
Wirkungskreis der Stadtgemeinde 38
B. Die Landgemeinden 43
Geschichtliche Entwicklung 43
Quellen des heutigen Rechts der Landgemeinden 48
Grundlagen der ländlichen Gemeindeverfassung 49
Die Gemeindeversammlung 52
Der Gemeindevorstand 53
Gegenstände der Gemeindeverwaltung 55
Sammtgemeinden 57
Gutsbezirke und Gutsherrschaften 59
III. Die Kreisverbände 63
A. In den acht alten Provinzen 63
1) Das gegenwärtig noch bestehende Recht der acht älteren Kreisordnungen 63
2) Grundzüge der neuen Kreisverfassung nach dem Entwurfe des Abgeordnetenhauses vom 23. März 1872 72
B. In den neuen Provinzen 92
IV. Die s. g. Kommunallandtagsverbände 94
V. Die Provinzialverbände 97

Seite

Fünftes Kapitel. Von der Volksvertretung.

Im Allgemeinen 107
I. Geschichtliche Entwicklung der Volksvertretung 109
1. Die ältesten Formen der Volksvertretung bei den Deutschen 109
2. Die landständische Institution in aufsteigender Linie . . . 112
3. Die landständische Institution in absteigender Linie 120
4. Die moderne Volksvertretung seit den Freiheitskriegen in Deutschland, besonders in Preussen 124
II. Grundgedanke und juristischer Charakter der heutigen Volksvertretung 129
III. Zusammensetzung der Volksvertretung 138
Im Allgemeinen 138
Das Zweikammersystem 140
Zusammensetzung des Herrenhauses 147
Zusammensetzung des Hauses der Abgeordneten 156
Von den besondern Rechtsverhältnissen der einzelnen Glieder beider Häuser 162
IV. Von den Befugnissen der Volksvertretung 173
Im Allgemeinen 173
A. Von den politischen Befugnissen der Volksvertretung 174
B. Von den kollegialen Befugnissen der Volksvertretung 181
V. Von der Versammlung beider Häuser oder dem Landtage im engern Sinne 182
Berufung und Eröffnung des Landtages 182
Formen der Geschäftsbehandlung 184
Von der Vertagung, Schliessung und Auflösung der Kammern 195

Bayerische
Staatsbibliothek
MÜNCHEN

Viertes Kapitel.

Von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, besonders von den Gemeinden.

I. Von den öffentlich-rechtlichen Körperschaften überhaupt.[1]

§. 126.

Der mechanische und der organische Staat.

Nach der mechanischen Staatsauffassung steht der allmächtigen Centralgewalt das Individuum unvermittelt gegenüber. Der fürstliche Absolutismus des XVII. und XVIII. Jahrh. stimmt darin mit den Grundsätzen der französischen Revolution vollständig überein. Möglichst gleichförmige Durchführung des Staatswillens vom Centrum nach allen Seiten der Peripherie, deshalb möglichste Uniformität aller Einrichtungen eines nur vom Centralpunkt aus geleiteten Behördensystems und eines durchaus abhängigen Berufsbeamtenthums ist das Staatsideal des

---

1) Die wissenschaftliche Begründung der Lehre von der Selbstverwaltung und den selbstständigen Verwaltungskörpern verdanken wir Rudolf Gneist's epochemachenden Werken: Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England (dritte umgearbeitete Auflage). Berlin 1871. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preussen. 1869. Die preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den innern Ausbau des deutschen Verfassungsstaates. 1870. Vergl. ferner L. v. Stein, Die Verwaltungslehre Th. I. Abth. II. (II. Aufl.) Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Stuttgart 1869. Wilhelm v. Kardorff-Wabnitz, Präfectur oder Selbstverwaltung. Ein Beitrag zu den schwebenden Fragen innerer Politik. Berlin 1870. Graf Hue de Grais, Reorganisation der inneren Verhältnisse Preussens auf Grundlage der Selbstverwaltung vom Standpunkte des praktischen Lebens. Berlin 1871. J. L. Tellkampf, Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisordnung in Preussen und Selfgovernment in England und Nordamerika. Berlin 1872.

Cäsarismus, wie der Revolution. Nur der Staat und das Individuum haben Rechte, alles, was dazwischen steht, erscheint nur als Verwaltungsapparat, welcher jederzeit nach Belieben geändert werden kann.

Dieser mechanischen Auffassung steht die organische, dem romanischen Staatsgedanken der germanische gegenüber. Während das französische Freiheitsideal darin besteht, alle oder doch möglichst viele an der Bildung des allmächtigen Staatswillens, der volonté générale, theilnehmen zu lassen, suchen die germanischen Völker die Freiheit darin, dass sie im grossen Organismus des Staates kleinere Organismen anerkennen, mit einer festbegrenzten Rechtssphäre, mit einer relativen Selbstständigkeit, mit einem eigenthümlichen Lebensprincip. Es sind dies die Korporationen von öffentlich-rechtlicher Bedeutung im Gegensatz zu den rein privatrechtlichen, die Körper der Selbstverwaltung. Während dieselben im Mittelalter, als fast souveräne Korporationen, keine einheitliche Staatsentwicklung zu Stande kommen liessen, während der absolutistische Staat sie ihrer Selbstständigkeit möglichst zu entkleiden suchte, fügt der moderne, seiner selbst bewusste germanische Staat dieselben, als gesetzliche Glieder, seinem eigenen Organismus ein; sie müssen sich der Einheit unterordnen, aber ohne deshalb zu blossen Staatsanstalten, zu mechanischen »Unterabtheilungen des Staates« herabzusinken. In England haben diese Elemente der Selbstverwaltung ihren eigenthümlich grossartigen Ausbau erhalten; in Deutschland sind die Keime selbstständigen Kommunallebens, unter dem mechanischen Polizeistaate des XVIII. Jahrh. wohl manchfach verkümmert, nie aber ganz erdrückt worden und haben, selbst unter den ungünstigsten Gesetzgebungen, eine unglaubliche Lebenskraft bewahrt, welche in unsern Tagen wieder neue Triebe anzusetzen beginnt.

§. 127.

Centralisation und Selbstverwaltung.

Der mechanische Staat übt alle öffentlichen Machtbefugnisse lediglich durch seine Behörden und Beamten aus, die nichts sein sollen, als willenlose Räder im grossen Uhrwerke des Staates. Alleinherrschaft des büreaukratischen Be-

rufsbeamtenthums ist die Signatur des mechanischen Staates in monarchischer wie in republikanischer Form. Dabei werden alle Entscheidungen von nur einiger Bedeutung den Centralbehörden vorbehalten. Ganz auf dem entgegengesetzten Standpunkte steht der organische Staat. Er fordert für sich nur das, was unbedingt einer einheitlichen Leitung bedarf; alles übrige überlässt er organisirten kleinern Kreisen, welche in örtlich begrenzter Weise alle Interessen des Staates in ihren Bereich ziehen. Er geht dabei von dem Gedanken aus, dass alle Geschäfte von örtlicher Bedeutung in den kleinern Kreisen sachverständiger und mit grösserer Hingebung besorgt werden, dass für Millionen seiner Bürger der Staat ein unverständliches Abstraktum, die Gemeinde und der Kreis dagegen nahestehende konkrete Wesen sind, mit welchen sie täglich in Berührung kommen. Er würdigt die politische Schule, welche den Bürger in der Gemeinde für den Staat heranbildet und den sittlichen Werth einer Institution, welche in der Liebe und Hingebung für den nächsten Kreis wahren Patriotismus und ächt konservativen Freiheitssinn grosszieht. Nur ein Staat auf solchen Grundlagen ist vor allen äusseren Stürmen, wie vor allen gewaltsamen inneren Erschütterungen bewahrt.

Das Wesen der Selbstverwaltung besteht darin, dass der Staat denjenigen Theil seiner Funktionen, welcher einer örtlichen Beschränkung und Behandlung fähig ist, der Selbstthätigkeit seiner Bürger überlässt, aber nicht in ihrer vereinzelten individuellen Stellung, sondern in wohlorganisirten, bleibenden korporativen Verbänden.

§. 128.

Die Körper der Selbstverwaltung in ihrer organischen Gliederung und Abstufung.

Jeder solcher Verband der Selbstverwaltung bildet einen einheitlichen Organismus, juristisch ausgedrückt eine Persönlichkeit mit einer gegliederten Verfassung, wodurch er allein im Stande ist, seinen Willen zu äussern und zu bethätigen. Jeder solche Verband hat eine doppelte rechtliche Stellung, einerseits erscheint er als eine selbstständige Persönlichkeit mit eigener Rechtsphäre und besonderem Lebenszweck, andrerseits ist er ein Glied der grossen Staatsgemeinschaft, welcher

er eingefügt ist. Nach unten hin, den Individuen und den kleinern Verbänden gegenüber, ist er eine herrschende Macht mit einer wahrhaft obrigkeitlichen Gewalt, nach oben hin, dem Staate gegenüber, ist er ein organisches Glied, welches den Lebensprocess des Ganzen nicht stören, sondern vielmehr fördern und stärken soll.

Bei weiterer Entwicklung der Selbstverwaltung bauen sich diese Verbände organisch übereinander auf, so dass die untersten Verbände, die Ortsgemeinden, alle lokalen Interessen versorgen, soweit dies in ihren Kräften steht. Was darüber hinausgeht, fällt deshalb noch nicht dem Staate und seiner Centralgewalt, sondern dem zunächst höhern Verbande, dem Kreise, zu, was von diesem nicht besorgt werden kann, wird zur Provinzialsache. Das Wesen der auf Selbstverwaltung gegründeten Decentralisation besteht darin, dass der nächst höhere Verband immer erst da eintritt, wo die Kräfte des untern Verbandes nicht zureichen, die centrale Staatsgewalt aber nur solche Angelegenheiten an sich zieht, die sie allein zweckentsprechend zu versorgen im Stande ist. So findet auch in der Selbstverwaltung eine organische Abstufung, eine regelmässige Ueber- und Unterordnung statt. Aufsicht und Kontrolle der untern Verbände wird naturgemäss durch die zunächst darüber stehenden geübt, z. B. die Ortsgemeinde wird am zweckmässigsten durch die Organe des Kreisverbandes beaufsichtigt. Nur in höchster und letzter Instanz müssen alle diese Verbände der Gesetzgebung und der Oberaufsicht der Staatsgewalt unterliegen.

Diese körperschaftlichen Verbände haben grossen Theils ihren Ursprung nicht in dem Willen der Staatsgewalt, sie sind historisch gegeben, nicht künstlich gemacht; ja ihr Stammbaum ist oft älter, als der des Staates selbst; sie haben ein geschichtlich begründetes Recht auf die Theilnahme an den Funktionen der Staatsgewalt in ihrer örtlichen Begrenzung. Aber der höhere entwickelte Staat, welcher in diesen Verbänden zugleich nothwendige Glieder seines eigenen Organismus erkennt, bestimmt durch sein Gesetz die Grundformen dieser Körper in soweit, als dies für die einheitliche Organisation des Ganzen nothwendig ist. Darin liegt die innere Berechtigung aller neueren Gemeinde-, Kreis- und Pro-

vinzialordnungen, welche diese Korporationen, unter Anerkennung ihres selbstständigen öffentlich-rechtlichen Charakters, doch zugleich, als nothwendige Glieder, dem Gesammtorganismus einfügen und dienstbar machen wollen.

§. 129.

Freie Bewegung und Oberaufsicht.

Die Selbstverwaltung kann sich nicht auf einzelne, bestimmt aufzuzählende Angelegenheiten beschränken, sondern umfasst die Gesammtheit der staatlichen Aufgaben, soweit dieselben einer örtlichen Begrenzung und lokalen Behandlung zugänglich sind. Während der französische Polizeistaat neben den Staatsbehörden höchstens berathende und in bestimmten einzelnen Fällen beschliessende Körper, die s. g. Conseils, zulässt, verlangt das germanische System der Selbstverwaltung selbstständige Verbände des öffentlichen Rechts, als Organe der Vollziehung, welche einen Antheil an der Exekutive, eine wahre obrigkeitliche Gewalt haben. Berathende und beschliessende Dorf-, Stadt- und Kreisparlamente, welche die Ausführung ihrer Beschlüsse besoldeten Beamten überlassen, gehören zum Gedankenkreise des französischen Scheinkonstitutionalismus; wohl organisirte Körper der Selbstverwaltung, mit einer eigenen unantastbaren Rechtssphäre, in ihnen mitarbeitende, mitregierende Bürger in freien Ehrenämtern sind das Ideal germanischer Selbstverwaltung, wie es zwar in Deutschland noch nicht zur Verwirklichung gekommen, wohl aber in seinen Keimen vorhanden, in seinen juristischen Grundgedanken, als das Staatsrecht der Zukunft, vorgezeichnet ist. Aber auch in den freiesten Verhältnissen bleibt die Vertretung und Erhaltung des einheitlichen Staatswillens, gegenüber diesen manchfaltigen Körpern der Selbstverwaltung, Forderung einer gesunden Staatsordnung. Das der Staatsgewalt zuzusprechende unentbehrliche Recht ist das der Oberaufsicht, wodurch gesetzwidrige Uebergriffe der Selbstverwaltungskörper zurückgewiesen werden können, die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten erzwungen, das allgemeine Staatsinteresse, den Sonderinteressen gegenüber, zur Geltung gebracht werden kann. Die staatliche Oberaufsicht ist der nothwendige Rektifikator jeder Selbstverwaltung. Aber

dieselbe soll keine Befugniss willkührlichen Eingreifens sein. Damit wäre das Wesen der Selbstverwaltung vernichtet. Nur wo die Selbstverwaltungskörper ihre Kompetenz überschreiten, ihre gesetzlichen Pflichten verabsäumen und damit die allgemeine Staatsordnung gefährden, tritt die staatliche Oberaufsicht abwehrend, zurückweisend ein. Aber dies unentbehrliche Oberaufsichtsrecht muss gesetzlich regulirt, die Körper der Selbstverwaltung müssen gegen Uebergriffe der Aufsichtsbehörden juristisch geschützt sein, d. h. nicht in Ministerialrescripten, sondern in Entscheidungen eines höchsten Reichsgerichtes muss die letzte Kontrollinstanz der Selbstverwaltung liegen. Wo das Recht der Oberaufsicht ein unbeschränktes, juristisch nicht zu kontrollirendes ist, wo die Regierung stets ihren Willen beliebig an die Stelle des Willens der kleinern organischen Verbände setzen kann, ist überhaupt die Selbstverwaltung mehr ein precarium, als ein Grundrecht der Nation.

§. 130.

Die Selbstverwaltung in Deutschland, besonders in Preussen.

Deutschland war im Mittelalter das Land der Gemeindefreiheit. Jedes Dorf, jede Stadt, jede Landschaft gab sich selbst ihr Recht und regierte sich darnach selbst. Kein Staatsgesetz beschränkte die Autonomie, keine Staatsoberaufsicht die Selbstverwaltung. Der Staat war null, die Gemeinde alles. Es gab viel Freiheit, aber die Freiheit war eine regellose. Nur die erwachende Staatsidee konnte Ordnung in dies Chaos bringen, die Auflösung des Ganzen hindern, den Kampf der gesellschaftlichen Gegensätze, der widerstreitenden ständischen Interessen innerhalb jener Verbände siegreich beendigen, indem sie der Autonomie die Macht des Gesetzes, den zersplitternden ständischen Interessen den Gedanken des Staatsbürgerthums entgegenhielt. Den Untergang des Mittelalters, den Aufgang der Neuzeit bezeichnet der beginnende Siegeslauf der Staatsidee. Derselbe ist freilich in dem zersplitterten Deutschland äusserlich weniger glänzend und grossartig, als in dem einheitlichen Frankreich. Nicht in dem Reiche, nur in den Territorien geht er vor sich, freilich mit sehr verschiedenen Erfolgen. Am frühesten und folgerichtigsten triumphirt die Staatsidee in dem jungen Staate Brandenburg-Preussen

durch den grossen Kurfürsten und seine Nachfolger. Aber, wie jede siegreiche Idee in der Geschichte, übertreibt sie zuerst ihre Erfolge, indem sie ihr Princip mit schonungsloser Einseitigkeit geltend macht und durchführt. Wohl berechtigt die souveräne Autonomie der Landschaften, Kreise und Gemeinden zu brechen, und den einheitlichen Staatswillen in Gesetzgebung und Verwaltung durchzuführen, bleibt die monarchische Gewalt nicht dabei stehen, sie absorbirt alles Recht im Staate, erkennt gar keine selbstständigen Korporationen des öffentlichen Rechtes mehr an und sucht die geschichtlich gegebenen Selbstverwaltungskörper in völlig abhängige Unterabtheilungen des Staates zu verwandeln. Im XVIII. Jahrhundert gelangt diese centralisirende, mechanische Staatsanschauung auch in Preussen zum Siege. Die einst selbstständigen Landschaften, Herzogthümer, Fürstenthümer, Grafschaften werden zu Provinzen, die Kreise und Gemeinden zu blossen Verwaltungsbezirken. Nur auf dem Gebiete des reinen Privatrechts lässt man ihnen den korporativen Charakter, auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes werden sie aller selbstständigen Befugnisse entkleidet. In der Gesetzgebung des XVIII. Jahrhunderts steht der Staatsabsolutismus fertig da; aber die Gesetzgebung ist nicht im Stande, den im deutschen Volke lebenden, geschichtlich begründeten Sinn für Selbstverwaltung ganz auszutilgen. In unscheinbaren Formen, selbst unter Trümmern, lebt derselbe fort, bis man in schwerer Zeit die tiefverschütteten Gänge germanischen Rechtslebens wieder aufgrub und Selbstverwaltung und Gemeindefreiheit von Staatswegen wieder in ihr altes Recht einsetzte. Steins Gesetzgebung bildet den grossen Wendepunkt.

Hier wird zum erstenmal der germanische Staatsgedanke dem romanischen, die deutsche Freiheit der französischen, der mechanische Polizeistaat dem organischen Staate der freien Selbstverwaltung mit klarem, staatsmännischem Bewusstsein entgegengestellt. Darin liegt die einzig dastehende, prophetische Grösse dieses staatlichen Reformators. Verstümmelt freilich, ein edler Torso, steht des Meisters Werk noch heute da. Kein einziger Nachfolger Steins wusste sich zu seiner Gedankenhöhe zu erheben. Was seitdem auf diesem Gebiete in Preussen geschehen, ist fast ausnahmslos ein Rückschritt gewesen. Die

Engherzigkeit der Männer des büreaukratischen Polizeistaates hat hier, seit einem halben Jahrhundert, gewetteifert mit der Gedankenarmuth des schablonenhaften Liberalismus. Erst in der Gegenwart ist, wie in der Wissenschaft so im Leben, das Princip der Selbstverwaltung richtiger verstanden und gewürdigt worden und die Einsicht durchgedrungen, dass alle gesunden Reformpläne unmittelbar an die Stein'sche Gesetzgebung anknüpfen müssen, wo die Gedanken deutscher Gemeindefreiheit und Selbstverwaltung am klarsten ausgeprägt sind. Bis auf den heutigen Tag ist in Preussen und fast überall in Deutschland beides nur ein Postulat an das Staatsrecht der Zukunft. Im Bereiche der Ortsgemeinden ist nur die Stadtgemeinde zu einem selbstständigen Leben gediehen. Obgleich auch hier die neuere Gesetzgebung mehr rückwärts als vorwärts geschritten ist, hat sich doch hier in Preussen ein gesundes kommunales Leben entwickelt, welches in den Staaten des Kontinents kaum irgendwo seines Gleichen findet. Die auf Steins Städteordnung beruhende Selbstverwaltung der preussischen Städte ist bis auf den heutigen Tag immer noch als »der bewährteste, bestgesicherte Theil deutscher Volksfreiheit« anzusehen. Völlig zurückgeblieben ist die Landgemeinde, welche wenigstens in den sechs östlichen Provinzen, kaum den Namen eines Selbstverwaltungskörpers verdient.

Der nächste Verband über den Ortsgemeinden ist der Kreis, welcher freilich in seinem jetzigen Zustande (Sommer 1872) so vorherrschend staatlicher Verwaltungsbezirk ist, dass der Begriff des selbstständigen Verwaltungskörpers dagegen in den Hintergrund tritt. Dennoch liegt gerade in dem Kreisverband der Punkt, wo alle staatlichen Reformpläne zuerst einzusetzen haben, wo die Selbstverwaltung gewissermassen ihr klassisches Gebiet finden wird. Erst nach durchgeführter Reform des Kreises werden die in noch schwächeren Ansätzen vorhandenen korporativen Elemente des Provinzialverbandes weiter ausgebildet werden können. Die Regierungsbezirke sind niemals etwas anderes gewesen, als reine Staatsverwaltungsbezirke ohne jeden korporativen Charakter. Es kommen daher als Körper der Selbstverwaltung nur in Betracht die Ortsgemeinden, die Kreis- und Provinzialver-

bände, wobei auch die s. g. Kommunalverbände im engern Sinne nicht unerwähnt bleiben dürfen.[1]

Von höchster Bedeutung ist es, dass in der neuesten Aera volksthümlichen Aufschwunges die Nothwendigkeit einer innern Reform auf Grundlage der Selbstverwaltung auch von Seiten der Staatsregierung in vollem Masse anerkannt worden ist. Zeugniss dafür legte bereits der Entwurf einer Kreisordnung vom J. 1869 ab (B. I. S. 130). Derselbe ist in neuer, modificirter Gestalt dem Abgeordnetenhause am Jahresschlusse 1871 vorgelegt und von demselben, mit manchfachen Verbesserungen, mit einer wahrhaft imponirenden Majorität (256 gegen 61 Stimmen) am 23. März 1872 angenommen worden. Kaum jemals hat die Nation durch ihre Vertreter so einmüthig Zeugniss abgelegt für die dringende Nothwendigkeit eines grossen organischen Fortschrittes in unserm Staatsleben. Niemals haben sich alle positiven Parteien unserer Volksvertretung untereinander und mit der Staatsregierung einiger gewusst, als an dem bedeutsamen Tage dieser entscheidenden Abstimmung. Ist der im Abgeordnetenhause angenommene Entwurf auch bis heute (Juni 1872) noch nicht zum Gesetze geworden, so kann derselbe doch unzweifelhaft als das Staatsrecht der nächsten Zukunft gelten und verdient deshalb eingehende Berücksichtigung in einer wissenschaftlichen staatsrechtlichen Darstellung, welche neben dem gewordenen auch das werdende Recht nicht ausser Augen lassen darf, soweit sich solches im Bewusstsein der Nation bereits durchgerungen und abgeklärt hat. Da aber auch das jetzt geltende ältere Recht der Kreisverbände, selbst nach Erhebung des Entwurfes zum Gesetze, noch lange hin von Bedeutung sein wird, so ist es methodisch richtig und praktisch zweckmässig, die Grundzüge der älteren noch geltenden Kreisordnung und die des Entwurfes parallel nebeneinander zu stellen. Nur so wird der Vergangenheit und der Zukunft zugleich ihr volles Recht.

---

1) Ein einsichtsvoller Recensent in der Nat.-Zeit. (Beil. zu No. 507, 24. Oktober 1870) tadelt es mit Recht, dass ich nur die Gemeinden als selbstständige Organismen im Staate behandeln wollte. Mein Motiv war die geringe, kaum in ihren Anfängen vorhandene kommunale Entwicklung von Kreis und Provinz, so dass sie bis jetzt fast nur als staatliche Verwaltungsbezirke erscheinen, aber auch diese Anfänge verdienen allerdings ihre staatsrechtliche Würdigung und ich trage der begründeten Aussetzung um so lieber Rechnung, als der neue Entwurf der Kreisordnung den Kreisen ein reiches Mass von Selbstverwaltung gewährt.

II. Die Ortsgemeinden.

§. 131.

Im Allgemeinen.[1]

Die wichtigsten Körper der Selbstverwaltung sind in Deutschland von jeher die Ortsgemeinden gewesen; sie unterscheiden sich dadurch von den grössern kommunalen Verbänden, dem Kreise, der Landschaft, dass sie auf dem unmittelbaren nachbarschaftlichen Zusammenwohnen der Genossen beruhen und die gemeinsamen Kultur- und Wirthschaftsinteressen des engsten Lokalverbandes umfassen. Weil die Ortsgemeinde der ursprünglichste und elementarste Gemeindeverband ist, welcher jeden Einzelnen am nächsten berührt, wird sie auch vorzugsweise als die Gemeinde, Kommune be-

---

1) Ueber die ältere deutsche Kommunalverfassung vergl. die Schriften in Pütter's Lit. Th. III. S. 170. S. 286. S. 472. über die neuere v. Mohl, Geschichte und Lit. der Staatsw. Th. II. S. 337 ff. J. J. Moser, Von der teutschen Reichsst. Landen S. 925 ff, Von der teutschen Unterth. Rechten und Pflichten, Buch II. Kap. 3. S. 160 ff. H. A. Zachariä, Th. I. Kap. IV. §. 105. S. 559 ff. H. Zöpfl, Grunds. (5. Aufl.) B. II. §§. 420 ff. S. 467 ff. Grotefend S. 503 ff. v. Gerber §§. 20. 21. S. 56 ff. v. Held, System des Verf.-Rechtes der monarch. Staaten Deutschlands B. II. §. 497 ff. S. 653 ff. Schmitthenner, Grundlinien §§. 120 ff. S. 400 ff. Bluntschli, Allg. Staatsr. Bd. II. Buch XI. Stahl, Rechtsphil. B. II. Abth. 2. §. 4 ff. S. 21 ff. v. Aretin, Konstit. Staatsr. Th. III. S. 22 ff. Dahlmann, Politik Th. I. S. 219 ff. L. v. Stein, Verw. Th. I. Abth. II. (II. Aufl.) S. 214 ff. v. Mohl, Staatsr. des K. Würtemb. Th. II. S. 143 ff. Pözl, Bayr. Verf. §. 97. S. 254. v. Rönne, Preuss. Staatsr. B. II. Abth. I. Abschn. III. §. 305 ff. J. Weiske, Sammlung der neueren deutschen Gemeindegesetze. Leipzig 1848. Graf Giech, Ansichten über Staats- und öffentl. Leben (II. Aufl.) Nürnberg 1857. Werthvoller Aufsatz von K. Brater in Bluntschli's Staatsw. B. IV. S. 109—161. Art. Gemeinde. Schäffle: »Vergangenheit und Zukunft der deutschen Gemeinde« in der Vierteljahresschr. 1856. Heft 2. S. 272—357. Reiches Material bietet auch O. Gierke a. a. O. §. 57: »Die Ortsgemeinde nach den Gemeindeordnungen des XIX. Jahrh.« Daselbst sind auch sämmtliche geltende deutsche Gemeindegesetze angegeben. Für auswärtige Verhältnisse kommt besonders in Betracht a) für England, Gneist, Selfgovernment, Kommunalverf. (III. Aufl.) 1871. Die Stadtverwaltung der City von London, Berlin 1867. b) für Nordamerika A. de Tocqueville de la democratie en Amèrique. c) für Frankreich L. Stein, Die Municipialverfassung Frankreichs. Leipzig 1843. d) für die Niederlande jetzt besonders J. Miquél, »Verfassung und Verwaltung der Provinzen und Gemeinden des Königreichs der Niederlande« in den preuss. Jahrb. B. XXIV. S. 312—340 (1869). Nikolaus v. Bistram, Die rechtliche Natur der Stadt- und Landgemeinden. Petersburg 1866.

zeichnet. Die Gemeinde ist kein Staat im Staate, sie wird aber mit Recht bald ein Analogon, bald ein Mikrokosmus des Staates genannt. Wie der Staat sein Staatsgebiet, so hat sie ihr Gemeindegebiet, wie der Staat Staatsgenossen, so hat sie Gemeindegenossen mit bestimmten Pflichten und Befugnissen; sie hat ihre Obrigkeit, ihre Verfassung, ihre Verwaltung; sie ruht wie der Staat auf dem Grund und Boden, so dass der Regel nach alle Grundstücke und alle darauf wohnenden Menschen innerhalb des Gemeindebezirkes auch der Gemeindegewalt unterworfen sind. Das Territorialprincip: »quicquid est in territorio, est etiam de territorio«, findet auf sie seine Anwendung, ebenso gut wie auf den Staat. Auch in Betreff des Zweckes gleicht die Gemeinde darin dem Staate, dass sie wie dieser die Totalität des menschlichen Gemeinlebens umfasst. Wenn auch neuere Gemeindeordnungen einzelne Aufgaben der Gemeinden aufzählen, so bedeutet die Anführung solcher specieller Gebiete doch nichts anderes als Beispiele. In der Wirklichkeit sagt jede gesund entwickelte Gemeinde, wie der Staat von sich selbst: »nihil humanum a me alienum est«.[1] Die Begrenzung der Gemeindeaufgaben liegt dem Staate gegenüber nur in dem durchaus lokalen Charakter derselben. Die Gemeinde sorgt für die Interessen der örtlichen Gemeinschaft, soweit sie es mit eigener Kraft vermag, wo diese Kraft nicht ausreicht oder wo das Interesse der Volksgemeinschaft in den Vordergrund tritt, beginnt der Wirkungskreis höherer Verbände, vor allem des Staates. »Die Gemeinde ist der Organismus der örtlichen Gemeinschaft, wie der Staat der Organismus der Volksgemeinschaft«. Darauf beruht auch die tiefgreifende Verschiedenheit, welche zwischen dem Staat und der Gemeinde besteht. Der Staat ist die höchste menschliche Gemeinschaft, welcher alle andern Gemeinschaften, wenigstens in ihrer äusseren Existenz, sich unterordnen

---

1) Am richtigsten bestimmt die Aufgaben und Zwecke der Gemeinde das österreichische Gesetz vom 5. März 1862, worin die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet werden, in Art. V.: »Der selbstständige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde, mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze, nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfasst überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.«

müssen, die Gemeinde ist nur ein einzelnes Glied im Organismus des Staates, die Staatsgewalt ist eine souveräne, die Gemeindegewalt eine untergeordnete, die Staatszwecke sind nationale, die Gemeindezwecke lokale.

Die Gemeinden sind ihrer juristischen Natur nach öffentlich rechtliche Korporationen mit sebstständiger Rechtssphäre, aber zugleich nothwendige Glieder im Organismus des Staates. Daher gehören die kommunalen Institutionen in das Staatsrecht. Damit steht aber nicht in Widerspruch, dass die Gemeinde ebenso wie der Staat, sekundär auch eine privatrechtliche Persönlichkeit hat und unter den juristischen Personen im deutschen Privatrechte abgehandelt wird (Stobbe a. a. O. I. §. 55); doch dürfen die Gemeinden niemals wie willkührlich gebildete Gesellschaften betrachtet werden, denen der Staat aus Zweckmässigkeitsgründen die juristische Persönlichkeit verliehen hat. Auch liegt der Schwerpunkt ihres Daseins nicht in ihrer vermögensrechtlichen Seite, wie etwa bei einem Aktienverein. Das finanzielle Element, so wichtig es ist, der Gemeindehaushalt, ist nicht Selbstzweck, sondern soll lediglich den höhern Kulturaufgaben des Gemeindelebens dienen. Ebensowenig sind die Gemeinden aber blosse Staatsanstalten, welche der Staat nach Belieben schaffen und wieder abschaffen kann, deren Wirken er lediglich nach seinen Interessen regulirt, welche ohne ihn gar keine selbstständige Existenz haben. Die Gemeinden sind öffentlich rechtliche Korporationen mit einer eigenen, nicht erst vom Staate übertragenen Persönlichkeit, welche aber zugleich dem Staate als Grundlage und Stütze dienen, ohne deren Mitwirkung er seine Aufgabe nicht erfüllen kann. Haben die Gemeinden somit auch dem Staate gegenüber ihre eigene unantastbare Rechtssphäre, in welche die Verwaltung nicht willkührlich hereingreifen kann, so müssen sie sich doch, wie alles im Bereiche des Staates Vorhandene, der staatlichen Gesetzgebung fügen und unterordnen. Ja, gerade weil der Staat zu seiner Ergänzung der örtlichen Thätigkeit der Gemeinden nicht entbehren kann, weil sie ihm seine Aufgaben mit zu erfüllen berufen sind, kann er das Gemeindewesen nicht blos der regellosen Willkühr, der historischen Zufälligkeit der Einzelentwicklung überlassen. Eine organische Gemeindegesetz-

gebung, mag dieselbe in der Verfassungsurkunde oder in besonderen Gemeindeordnungen ihren Platz finden, ist eine unbedingte Nothwendigkeit für den modernen Staat, welcher sich aus dem Aggregatzustand des Mittelalters herauszuarbeiten begonnen hat. Ist es somit unzweifelhaft, dass auch das Gemeindewesen im Staate der Gegenwart ein Gegenstand der staatlichen Gesetzgebung ist, so gebietet doch eine richtige Erkenntniss des Gemeindelebens gerade hier die Schranken des Nothwendigen aufs strengste innezuhalten. Auf keinem Gebiete wirkt zu weitgehende Verallgemeinerung so zerstörend, wie hier. Nirgends hat die nivellirende Gesetzgebung des büreaukratischen Polizeistaates, wie des revolutionären Radikalismus so viel geschadet, wie hier. In einem Grossstaate, wie in Preussen, welcher in seinen Gebietstheilen die verschiedenartigsten geschichtlichen, gesellschaftlichen und volkswirthschaftlichen Verhältnisse in sich schliesst, kann die allgemeine Gesetzgebung sich vernünftiger Weise nur auf einige grosse staatsrechtliche Grundzüge beschränken; alles Specielle muss sie der Provinzialgesetzgebung, der Autonomie der einzelnen Landestheile und Gemeinden überlassen. Somit ist die bunte Manchfaltigkeit, welche der preussische Staat in seiner Gemeindegesetzgebung darbietet, an und für sich, nicht wie ein Mangel, sondern wie ein durchaus normaler Zustand zu betrachten, soweit die einzelnen Gemeindeordnungen und Statuten nur überhaupt den Anforderungen eines gesunden Gemeindelebens entsprechen.

Die Grundrechte der deutschen Gemeinden wie sie in der deutschen Reichsverfassung von 1849 [1], den Verfassungsurkunden und Gemeindeordnungen der einzelnen Staaten, gewissermassen als gemeines deutsches Gemeinderecht anerkannt sind, lassen sich in folgenden Sätzen zusammenfassen, welche meistens schon praktisch geltendes Recht geworden, überall wenigstens ein nicht länger zurückzuweisendes Postulat unserer modernen Rechtsentwicklung geworden sind:

---

1) Art. XI. §. 184 sagt: »Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihre Verfassung a. die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter, b. die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates, c. die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes.«

1. Die Gemeinden sind selbstständige Korporationen auf dem Gebiete des öffentlichen, wie des privaten Rechtes. Auf dem privatrechtlichen Gebiete ist die Gemeinde, auch der Staatsgewalt gegenüber, hinreichend geschützt; dagegen ist der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes noch sehr unvollkommen organisirt. Gewährung desselben durch eine geeignete Rechtsprechung des öffentlichen Rechts ist eine Forderung des konstitutionellen Rechtsstaates.

2. Ueberall stehen die Gemeinden unter der allgemeinen Gesetzgebung des Staates, welche sich auch für berechtigt hält, alte Privilegien und wohlerworbene Rechte von Gemeinden zu beseitigen oder abzuändern, soweit sich dazu aus staatlichen Gründen eine Nothwendigkeit ergiebt. Nicht gegen Akte der Gesetzgebung, sondern nur gegen ungesetzliche Eingriffe der Verwaltung lässt sich ein staatlicher Rechsschutz organisiren.

Die Staatsgesetzgebung, welcher sich alle Gemeinden unterzuordnen haben, lässt denselben indessen noch eine, wenn auch sehr beschränkte Autonomie, jus statuendi, in untergeordneten Beziehungen ihrer Verfassung, insbesondere können sie Statuten setzen über »solche Angelegenheiten der Gemeinden, sowie über solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich deren das Gesetz ausdrücklich Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält«. Die Autonomie der Gemeinden hat sich somit in den Grenzen der staatlichen Gesetzgebung zu bewegen; innerhalb derselben erzeugt sie aber noch wirkliche Rechtssätze, welchen sich der einzelne Bürger, als einer obrigkeitlichen Anordnung, zu fügen hat. Durch die Nothwendigkeit einer Bestätigung von Seiten der Regierung wird der autonomische Charakter des Statuts nicht aufgehoben. Die Gemeinde, nicht der Staat ist das Organ des Statutarrechts (Stobbe a. a. O. S. 123).

3. Die Gemeinde hat das Recht die Gemeindeämter zu besetzen und ihre Vertreter zu wählen. Wo Gemeindebeamte zugleich staatliche Funktionen auszuüben haben, wie dies bei den eigentlichen Magistratsmitgliedern häufig der Fall ist, behält sich der Staat überall die Bestätigung vor. Dagegen bedürfen die blossen Vertreter, Bürger-

repräsentanten, Stadtverordnete, welche keine obrigkeitliche Gewalt haben, niemals einer staatlichen Bestätigung.

4. Die Gemeinde hat die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates. Dahin gehört vor allem die freie Verwaltung ihres Vermögens, welches heut zu Tage nirgends mehr als unmittelbares oder mittelbares Staatsgut betrachtet wird. Hier soll die Aufsicht des Staates nur soweit eingreifen, als es sich um Massregeln handelt, welche die Substanz des Gemeindevermögens verringern. (»Das Gemeindevermögen gehört Gemeindezwecken an; nur über die Früchte, nicht über den Stamm des Baumes dürfen die Lebenden verfügen. Dergestalt schützt der Staat die unsterbliche Gemeinde, indem er die vergängliche lebende beschränkt.« Dahlmann S. 242). Die Veräusserung von Grundstücken, die Aufnahme von Darlehen, durch welche die Schuldenlast vermehrt wird, die Einführung von neuen Abgaben und Lasten bedürfen daher regelmässig der Genehmigung der Regierung, während eine weitergehende Bevormundung der Gemeinden auf diesem Gebiete — Genehmigung aller erheblichen Ausgaben, Veräusserungen, Zahlungen u. s. w. — lediglich dem überwundenen Systeme des alten Polizeistaates angehört. Ausser dieser eigenen Vermögensverwaltung, welche nie als Zweck, sondern nur als Mittel der Gemeindethätigkeit betrachtet werden darf, gehört nach ächt deutscher Rechtsauffassung zum Wirkungskreise der Gemeinden die Besorgung aller derjenigen Angelegenheiten, welche die Sicherung gegen örtliche Gefahren und die Förderung lokaler Wohlfahrtsinteressen zum Gegenstande haben. Lassen sich diese Aufgaben in ihrer Allseitigkeit auch nicht erschöpfend aufzählen, so können doch folgende Angelegenheiten als die am häufigsten vorkommenden und zugleich wichtigsten genannt werden: Sorge für die Erhaltung der Gemeindestrassen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Strassen und Gewässern, die Erhaltung der Flur- und Feldordnung, die Ueberwachung des Marktverkehrs besonders mit Lebensmitteln, die Aufsicht auf Mass und Gewicht, das Armenwesen und die Sorge für die Gemeindewohlthätigkeitsanstalten, Handhabung der Bauordnung, Einrichtung der Feuerlöschanstalten, gesetzlich

geregelter Einfluss auf das Schulwesen u. s. w. Die Besorgung aller dieser Angelegenheiten, insofern sie mit Ausübung eines gewissen Zwanges gegen die Individuen verbunden ist, bildet recht eigentlich den Inhalt der Lokalpolizei, ohne welche überhaupt eine selbstständige Gemeindeverwaltung nicht gedacht werden kann. Wenn daher die Grundrechte der deutschen Reichsverfassung, sowie einzelne Gemeindegesetze den Ortsgemeinden die Ortspolizei als eigenes Recht einräumen, so entspricht dies nicht nur der richtigen staatsrechtlichen Theorie, sondern auch den geschichtlich begründeten deutschen Verhältnissen.[1] Die Ortspolizei war in Deutschland von jeher ein Recht der Gemeinden. Als ein beklagenswerthes Missverständniss der preussischen Gesetzgebung muss es daher angesehen werden, wenn dieselbe überall grundsätzlich den Gemeinden die Ortspolizei abspricht und dieselbe nur dem Bürgermeister oder einem Magistratsmitglied als Staatsauftrag beliebig delegirt, so dass der Gemeindevertretung dadurch jeder Einfluss auf die Ausübung derselben entzogen wird. Es wird dadurch die Gemeinde in ihrem innersten Lebensprincip geschädigt. Das allein staatsrechtlich Korrekte ist auch hier das Gebiet des Staates und der Gemeinde zu unterscheiden. Alles was über die Grenzen der Gemeinde hinausgeht und unmittelbar

---

1) Darin stimmen die Schriftsteller aller Parteien überein so Stahl a. a. O. §. 4. S. 22. Bluntschli XI. B. Kap. 4. Dahlmann, Politik. S. 263. Graf Giech a. a. O. S. 217. Schäffle a. a. O. S. 329—353. Besonders beachtenswerth sind die Aeusserungen des praktisch erfahrenen K. Brater a. a. O. S. 133: »Die Ortspolizei war in Deutschland von jeher ein Recht der Gemeinden und ist es nach der Natur der Sache noch jetzt . . . Dies gilt besonders von der Verwaltung der örtlichen Wohlfahrtsinteressen, die man unter dem Namen Ortspolizei begreift. Wenn hier die Gemeinde nicht berufen ist für sich selbst zu sorgen, so kommt ihr überhaupt kein selbstständiger Wirkungskreis zu.« Den richtigsten Ausdruck trifft das Würtemb. Verw.-Ed. von 1822. §. 14: »Dem Ortsvorsteher liegt es ob, die Ortspolizei im Namen der Gemeinde, die Landespolizei im Namen und aus beständigem Auftrage der Regierung zu handhaben.« Das eigene Recht der Gemeinde auf Ortspolizei erkennen ferner ausdrücklich an die braunschweigische Stadt- und Landgemeindeordnung von 1850, die sachsen-weimarsche von 1854, vor allem das österreichsche Gesetz zur Regelung des Gemeindewesens vom 5. März 1862, worin die Kompetenz der Gemeindegewalt auf dem Gebiete der Ortspolizei am richtigsten umschrieben ist. Das Gesetz kann in dieser Richtung geradezu als mustergültiger Ausdruck des modernen Rechtsbewusstseins bezeichnet werden. Für Preussen vergl. besonders Piper in der Monatsschrift für Städtewesen, Jahrg. I. S. 24 ff.

auf das Staatsganze oder einen örtlich nicht begrenzten Theil desselben einwirkt, gehört ausschliesslich dem Bereiche der Staatsgewalt an. Dahin gehört die eigentlich politische Polizeithätigkeit, die Aufsicht über Presse, Vereine, Versammlungen, die s. g. gerichtliche Polizei u. s. w. Wo derartige nicht mehr zur Ortspolizei gehörige Funktionen den Gemeindebehörden übertragen sind, handeln sie als Organe der Staats- nicht der Gemeindegewalt. Zum selbstständigen Wirkungskreise tritt dann ein übertragener, dessen Umfang nach den Landesgesetzen ein verschiedener ist, doch wird die Staatsgewalt niemals darauf verzichten können, die Gemeindebehörden und ihre Beamten in weitgehender Weise mit eigentlich staatlichen Funktionen zu betrauen; ja, ein solches Verhältniss trägt den Grundsätzen der Selbstverwaltung insofern Rechnung, als ein grosser Theil der Staatsthätigkeit dadurch von dem besoldeten Berufsbeamtenthum auf die Ehrenämter der Gemeinde übergeht.

5. Da die Ortsgemeinde ein nothwendiges Glied im Organismus des Staates ist, so stellen die neuern Gemeindeordnungen den Satz auf, dass jeder Staatsbürger einem Gemeindeverbande, jedes Grundstück einem Gemeindebezirk angehören muss, ein an sich richtiger Satz, welcher nur nicht in formalistischer Konsequenz so weit getrieben werden darf, dass jeder Grossgrundbesitz in die Enge einer bäuerlichen Gemeinde eingeschnürt werden muss.

6. Dagegen ist die Beseitigung des naturgemässen Unterschiedes zwischen Stadt- und Landgemeinde kein berechtigtes Postulat des deutschen Gemeinderechts, sondern eine knechtische Nachahmung der französischen Schablone. Trotz der grossen wirthschaftlichen Umgestaltungen der Neuzeit, trotz Freizügigkeit, Gewerbsfreiheit und Gemeinheitstheilungen, hat auch h. z. T. noch die Stadt mit ihrem gedrängten Zusammenwohnen von Tausenden auf engem Raume, mit ihrer lokalen Vereinigung der verschiedensten Interessen, Genussmittel und Bildungselemente, einen ganz andern Charakter, als das vorzugsweise auf den Betrieb des landwirthschaftlichen Gewerbes, auf die Ausnutzung des Grund und Bodens angewiesene Dorf mit seinen einfachen gleichartigen Verhältnissen. Solche geschichtlich, wirthschaftlich, gesellschaftlich noch vorhandene

Unterschiede kann das Gesetz nicht hinwegdekretiren, ohne das in der Gemeinde pulsirende Volksleben in seinem tiefsten Innern zu schädigen. Die preussische Gesetzgebung hat daher mit vollem Rechte bis auf den heutigen Tag Stadt- und Landgemeinden nach verschiedenen Grundsätzen behandelt. Beide Arten der Ortsgemeinden bedürfen daher auch im positiven Staatsrecht der Gegenwart einer besonderen Besprechung.

A. Die Stadtgemeinden.[1]

§. 132.

Geschichtliche Entwicklung.

Obgleich das ganze Städtewesen des Mittelalters und der Neuzeit durchaus ein Erzeugniss deutschen Geistes ist, so

---

1) Geschichtliches: K. F. Eichhorn, St. u. R. G. §§. 224a, 224b, 310ff. Desselben Abhandlung über den Ursprung der städtischen Verfassung in Deutschland in Savigny's Zeitschr. für geschichtl. Rechtsw. B. I. S. 220 ff., B. II. S. 165 ff. Reiches Material bietet O. Gierke, Geschichte der Genossenschaft §§. 28. 29. 30. 33. 34. 56. 57. C. D. Hüllmann, Städtewesen des Mittelalters, 4 Bde. Bonn 1826—1830. E. Th. Gaupp, Ueber deutsche Städtegründung, Stadtverfassung und Weichbild. Jena 1824. Derselbe, Deutsche Stadtrechte des M.-A. B. I. und II. Breslau 1851—1852 (besonders die Einleitung). F. W. Barthold, Geschichte des deutschen Städtewesens. 3 Theile. Leipzig 1850—51. K. W. Nitzsch, Ministerialität und Bürgerthum. Leipzig 1859. Karl Hegel, Geschichte der Städteverfassung von Italien. B. I u. II. Leipzig 1847. v. Bethmann-Hollweg, Ursprung der lombardischen Städtefreiheit. Bonn 1846. W. Arnold, Die Verfassungsgeschichte der deutschen Freistädte in Anschluss an die Verfassungsgeschichte der Stadt Worms. B. I. u. II. Hamburg 1852. G. L. v. Maurer, Geschichte der Städteverfassung in Deutschland. 4 Bde. Erlangen 1867—1871 (B. IV behandelt auch die neuern Gemeindeordnungen.) A. Heusler, Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung. Weimar 1872. C. W. v. Lancizolle, Grundzüge der Geschichte des deutschen Städtewesens mit besonderer Rücksicht auf Preussen. Berlin 1829. A. Zimmermann, Versuch einer histor. Entwickelung der märkischen Städteverfassungen. 3 Theile. Berlin 1837—40. G. A. Tzschoppe u. G. A. Stenzel, Urkundensammlung zur Geschichte des Ursprungs der Städte in Schlesien und der Oberlausitz. Hamburg 1832. Wichtige Monographien für einzelne Städte: Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich, 2 Theile 1836. K. F. Klöden, Ueber Entstehung, Alter und frühste Geschichte von Berlin und Köln. 1839. Fidicin, Historisch-diplomatische Beiträge zur Geschichte von Berlin. 3 Theile. 1837. F. Frensdorff, Stadt u. Gerichtsverfassung Lübecks. Lübeck 1861.

Für das Stadtrecht der Gegenwart kommen besonders in Betracht: H. A. Zachariä, Th. I. §. 105—107. v. Rönne u. Simon, Die preussischen Städteordnungen vom 19. Nov. 1808 u. vom 17. März 1831. Breslau

steht es doch fest, dass die Germanen der ältesten Zeit noch keine Städte kannten (Tac. Germ. c. 16). Selbst nachdem sie ehemals römische Städte in Besitz genommen hatten und zum Theil bewohnten, blieb ihnen der rechtliche Begriff der Stadt doch fremd. Die Städte waren ihnen nichts anders, als ummauerte, volkreiche Orte, Mittelpunkte des Verkehrs, aber rechtlich nur Theile des Gaus und der Hundertschaft, ohne jede Eigenthümlichkeit in der Verfassung. In den alten königlichen Bischofssitzen, den ältesten Entwicklungspunkten des Stadtrechts, sassen anfangs vollfreie Gemeinden, bischöfliche Vasallen und Dienstmannen, hörige Leute der Kirche, königliche Fiskalinen, als verschiedene Genossenschaften, nur räumlich und äusserlich nebeneinander. Seit dem X. Jahrhdt. erwarben die Bischöfe durch königliche Privilegien immer mehr Herrschaftsrechte in ihren Städten und vereinigten dadurch die bis dahin getrennten Menschenklassen zu einer rechtlichen Einheit, einer grossen Immunitätsgemeinde, welche nach und nach das Hof- und Dienstrecht abstreifte und zu einer freien volksrechtlichen Genossenschaft wurde. »Im Volksrechte, nicht im Dienst- oder Hofrechte liegt der Ursprung der deutschen Städtefreiheit.« Mit den Herrschaftsrechten der geistlichen Stadtherrn und ihren Vögten nahm die alte Gemeinde der Freien, welche vorzugsweise als »cives, urbani, burgenses«, bezeichnet wurden, den Kampf auf und errang nach und nach der Stadt Freiheit und Selbstverwaltung. Die Hörigen und unfreien Elemente wurden zuerst als Schutzgenossen, dann als geringer berechtigte Mitglieder, endlich als Vollgenossen aufgenommen. Mit dem Grundsatz: »Stadtluft macht frei«

1834. v. Rönne, Die Gemeindeordnung u. die Kreis-, Bezirks- u. Provinzialordn. für den preuss. Staat. Brandenb. 1856. Desselben Staatsrecht. B. II. (III. Aufl.) §. 352, S. 521—614. Hübner, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preussischen Monarchie vom 30. Mai 1853. I. Aufl. 1854. II Aufl. 1859. G. M. Klettke, Städteordn. vom 30. Mai 1853, nebst der Instruktion zur Ausführung derselben u. den weiter ergangenen Verordnungen. Brandenburg 1866. Bei weitem das Beste für den Handgebrauch des Geschäftesmannes bietet jetzt Dr. Ernst v. Möller: »Preussisches Stadtrecht«. Breslau 1864. Zahlreiche Aufsätze über städtische Angelegenheiten finden sich in Gräsers Monatsschrift über preussisches Städtewesen. Frankfurt a. O. B. I. 1855. B. II. 1856. Seit dem dritten Bande erscheint das Werk unter dem Titel: »Monatsschrift für deutsches Städte- und Gemeindewesen«.

entstand nach und nach ein freier städtischer Bürgerstand, eine einheitliche Bürgergenossenschaft in den einzelnen Städten. Seit dem XI. Jahrh. erhielten die Bürgergemeinden theils königliche theils bischöfliche Privilegien und Freiheitsbriefe, wodurch der bis dahin nur räumlich und thatsächlich bestehende Begriff einer Stadt zu einem juristischen erhoben wurde. Zu den Privilegien der Zollfreiheit, zu Stapel-, Mess- und Marktrecht, zu den Befreiungen von vogteilichen Lasten und Abgaben trat die Erklärung und Erhebung der Stadt zu einem besonders gefreiten Orte mit eigenem Frieden und Rechte, die Exemtion von der gewöhnlichen Gerichtsbarkeit, die Gewährung eines besondern Gerichtsstandes innerhalb der Ringmauern. Darum ist der Anfang des juristischen Daseins jeder Stadt ein Privilegium (»urbem libertare«), worin eine eigenthümliche, die Regel des Landrechts durchbrechende Ausnahme, eine gegenüber den Landbewohnern als Begünstigung erscheinende Stellung der Bürger begründet oder anerkannt wird. Mit dieser privilegirten Stellung, dieser staatsrechtlichen Abgeschlossenheit nach aussen war auch der Begriff eines eigentlichen städtischen Gemeinwesens gegeben, welches nun auch einer Verfassung, einer rechtlichen Organisation bedurfte. Um die Mitte des XII. Jahrh. entsteht daher überall, zunächst meist im Anschluss an das ursprünglich nur gerichtliche Schöffenkolleg der altfreien Gemeinde, ein Rath, als Organ der sich selbst verwaltenden Stadtgemeinde, als Repräsentant der städtischen Genossenschaft und zugleich als wahre Stadtobrigkeit. Seit dem Anfange des XIII. Jahrh. war die Stadt, ihrem juristischen Begriffe nach, »eine äusserlich und innerlich vom platten Lande getrennte Gemeinde, mit einer Reihe wichtiger politischer und kommerzieller Vorrechte, einem geschlossenen Gebiete, einer besondern städtischen Gerichtsbarkeit, Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und Autonomie«. Subjekt aller dieser Rechte ist die Stadt, als Gesammtpersönlichkeit, passiv nimmt an denselben die gesammte Einwohnerschaft Theil, aktiv berechtigt ist nur die Genossenschaft der Vollbürger; ausgeübt aber werden diese Rechte nicht durch die Gesammtheit der Bürger, sondern durch ein verfassungsmässiges Organ, die überall kollegialisch entwickelte Behörde des Rathes

oder Magistrats, an dessen Spitze regelmässig ein Bürgermeister steht, dessen Amt ebenfalls zu einem eigenthümlichen Organ der Gemeinde, mit selbstständigen Regierungsrechten neben dem Rathe wird.

Diesen königlich-bischöflichen Städten, den weitaus ältesten in Deutschland, wurden die Verfassungen der später entstehenden nachgebildet, welche aus herrschaftlichen Villen oder hofrechtlichen Gemeinden emporwuchsen oder von Landesherrn, besonders den zähringischen und welfischen Fürsten, seit dem Beginn des XII. Jahrh. planmässig gegründet wurden. Die ältere Stadtfreiheit wurde Vorbild und Muster der neu gegründeten Stadtgemeinden, welche an den einmal entwickelten, fertigen Begriff von Stadtfrieden und Stadtrecht, Bürgerschaft und Stadtrath anknüpften. So wurde im Norden Lübeck in der Mitte des XII. Jahrh. gegründet, dessen Recht und Verfassung Vorbild aller Städtegründungen an den Küsten der Ostsee wurde[1], während in der Mark Brandenburg, wo als erste Städte Stendal und Brandenburg entstanden, und in Schlesien Recht und Verfassung der alten Bischofsstadt Magdeburg die weiteste Verbreitung fand.

Ueberall, auch auf dem ehemals slavischen Boden[2], sind die Stadtgemeinden rein deutsche Rechtsbildungen, (»jure theutonico et libertate potiantur«) welche in der altgermanischen Gemeindefreiheit, nicht in dem Hofrechte, ihre geschichtlichen Wurzeln haben.

Unendlich verschieden freilich bildet sich im Einzelnen die Stadtverfassung aus, besonders seitdem überall im XIV. Jahrh. der Kampf der Zünfte gegen die Geschlechter beginnt und bald mit einem vollen Siege des demokratischen Zunftelementes, bald mit einem Kompromisse zwischen den Zünften und den Geschlechtern endigt. Mochten immerhin auch in manchen

---

1) Vergl. hierüber bes. die gründliche Schrift von Ferdinand Frensdorff, Die Stadt- und Gerichtsverfassung Lübecks im XII. u. XIII. Jahrh. Lübeck 1861.

2) Die Städtegründungen nach deutschem Rechte wurden von den Fürsten an Unternehmer »locatores, possessores« übertragen, welche dafür gewisse Gefälle und obrigkeitliche Rechte zugesichert erhielten. Gründungsurkunden von Löwenberg 1217, Brieg 1250, Oels 1255, Festenberg 1293 u. s. w. bei Tzschoppe und Stenzel, a. a. O. Auch in Mecklenburg, Pommern und Preussen findet sich dasselbe Verfahren.

Städten gewisse Vorrechte der Geschlechter aufrecht erhalten werden; soviel hatten die Zünfte überall erreicht, dass sie zur Vollbürgergemeinde sich den Zutritt gebahnt und einen aktiven Antheil am Stadtregimente errungen hatten, indem entweder Zunftgenossen in den bisherigen Rath aufgenommen wurden oder als ein abgesondertes Kollegium dem alten Rathe zur Seite treten. In fast allen Städten entstand so eine Gliederung des Raths in mehrere Kollegien, eine Unterscheidung eines engern und weitern Rathes, von denen der erstere mehr einen obrigkeitlichen, der letztere mehr einen vertretenden Charakter hatte, wenn auch dieser Gegensatz nicht so scharf durchgeführt war, wie in unseren modernen Stadtverfassungen der zwischen Magistrat und Stadtverordneten. In der Zusammensetzung dieser Stadtorgane, dem eigentlichen Kriegsfelde der verschiedenen Parteibestrebungen, war die Individualität der einzelnen Stadtverfassungen am meisten ausgeprägt. Mit dem vollständigen oder theilweisen Siege der Zunftbewegungen war im XIV. u. XV. Jahrh. die mittelalterliche Entwicklung der Stadtverfassungen zum Abschlusse gekommen. Ein einheitliches, auf gleicher Pflicht und gleichem Rechte beruhendes Bürgerthum, ein über allen Einzelinteressen stehendes, sich selbst regierendes städtisches Gemeinwesen war zur Anerkennung gekommen.

In dieser Blüthezeit des deutschen Städtewesens kam übrigens der später so wichtige staatsrechtliche Unterschied zwischen Reichsstädten und Landstädten für die innere städtische Verfassung nur wenig in Betracht. Manchen Städten gelang nach blutigen Kämpfen, manchen auf friedlichem Wege durch Kauf der Hoheitsrechte, eine völlige Befreiung von dem früheren Stadtherrn, so dass sie von nun an, als republikanische Gemeinwesen unter dem Kaiser, als dem Reichsoberhaupte, dastanden; aber auch die bei weitem grössere Anzahl der Städte, welche Landstädte wurden oder blieben, genoss einer grossen Unabhängigkeit. Die kleinste Landstadt, wie die mächtigste Reichsstadt, war ein in sich abgeschlossenes, ihre eigenen Angelegenheiten selbst verwaltendes Gemeinwesen. Bis zum XV. Jahrh. waren die Rechte der Landesherrn über die Städte eng begrenzt, sie bezogen sich regelmässig nur auf die allgemeine Bestätigung des Staatsrechts und sonstiger autono-

mischer Willkühren, auf Huldigung und Entrichtung gewisser vertragsmässig übernommener oder herkömmlicher Abgaben. Seitdem sich aber die Landeshoheit mehr und mehr zu einer wahren, allseitig wirkenden Staatsgewalt zu erheben trachtete, musste sich auch ihr Verhältniss zu den Städten ändern.

Die Landesherrn, unterstützt von der Theorie ihrer Hofpublicisten, begannen einen schonungslosen Kampf gegen die Autonomie und Selbstverwaltung der landsässigen Städte, welche sie aus selbstständigen politischen Gemeinwesen in abhängige Staatsanstalten zu verwandeln suchten. Dabei kam ihnen die mehr und mehr hervortretende innere Verknöcherung der Stadtverfassungen zu Hülfe, indem eine engherzige Rathsoligarchie mehr und mehr die Bürgerschaft von der Theilnahme am Gemeindeleben zurückdrängte, indem an die Stelle der Wahl die Kooptation, an die Stelle kurzer Amtsperioden die Lebenslänglichkeit trat, indem das Stadtregiment die Bürger mehr und mehr wie seine »Unterthanen« zu behandeln sich gewöhnte. Den so von Gemeingeist und Bürgersinn verlassenen Städten gegenüber, hatten die Landesherren meistens leichtes Spiel. Der Kampf gegen die Freiheit der Städte fällt mit dem gegen die landständischen Verfassungen zusammen. Wo die Landstände früh und vollständig unterlagen, ging auch die mittelalterige Städtefreiheit mit ihnen zu Grunde (Dahlmann a. a. O. S. 240).

Am frühsten und konsequentesten bekämpften die Fürsten aus dem Hause Hohenzollern in Brandenburg und später in Preussen die mittelalterige Städtefreiheit. Den Anfang machte schon der zweite Kurfürst aus diesem Hause im J. 1442, indem er, bei Gelegenheit eines Streites zwischen den Zünften und dem Rathe von Berlin und Köln, den Rath zur Niederlegung seines Amtes zwang, Bürgermeister und Rathleute an dessen Stelle selbst ernannte, für die Zukunft Bestätigung der jährlich gewählten Rathmannen durch den Landesherrn und wenn die Gewählten nicht gefielen, beliebigen Ersatz derselben anordnete und endlich alle Bündnisse und Verschreibungen der Stadt ohne landesherrliche Genehmigung vernichtete. Gleichzeitig musste die Stadt Berlin das Gericht und die Ernennung der Richter dem Fürsten überlassen, während sie die Schöffenwahl behielt. Aehnliche Beschränkungen wurden durch den Spruch des ständischen Gerichtes von 1488 auf die altmärkischen Städte über-

tragen. Die Nachfolger, besonders Joachim I. mit seiner allgemeinen Polizeiordnung von 1515 für die der Mark Brandenburg angehörigen Städte und nach den furchtbaren Zerstörungen, welche der dreissigjährige Krieg über die märkischen Städte gebracht hatte, der grosse Kurfürst, schritten auf dieser Bahn weiter, bis das staatliche Bevormundungssystem unter König Friedrich Wilhelm I. seinen Höhepunkt erreichte. Abgesehen von dem Einflusse, welchen seine allgemeinen Landesgesetze und Einrichtungen im Finanz-, Kriegs- und Polizeiwesen auch auf die Städte ausüben mussten, wurden von ihm auch in der städtischen Verfassung direkte Veränderungen vorgenommen. Diese hatten zum Zweck, zunächst die königlichen Einnahmen aus den Städten möglichst zu steigern, dann aber auch überhaupt die genauste Oberaufsicht und Leitung durch landesherrliche Behörden eintreten zu lassen. Für die innere Verfassung der Städte das wichtigste war die veränderte Zusammensetzung des Magistrats. In sehr vielen Städten gab es doppelte Stadträthe mit gewöhnlich jährlich abwechselnder Amtsführung. Friedrich Wilhelm I. setzte an die Stelle dieses mehrfach wechselnden Magistrates ein einfaches, wenig zahlreiches Rathskollegium, welchem er die Geschäftsvertheilung und den Geschäftsgang aufs speziellste vorschrieb. Nach aussen hin wurden die Stadträthe in die strengste Unterordnung gebracht gegen die einer Anzahl von Städten vorgesetzten königlichen Steuerräthe »commissarii loci« und gegen die Kriegs- und Domänenkammern. Die völlig schrankenlose Unterordnung unter diese staatlichen Behörden hat vor allem das selbstständige Leben der Städte und den Sinn der Selbstverwaltung in dem Bürgerthume für ein Jahrhundert erstickt. Dabei blieb die Besetzung des Rathes im wesentlichen dieselbe. In der Regel fand Selbstergänzung statt. Wo für einzelne Stellen ein Wahlrecht der Bürgerschaft bestand, wurde dies allerdings erhalten, nur wurde eine Bestätigung von Seiten der Landesbehörden, sowie für einzelne Stellen ein landesherrliches Ernennungsrecht entweder unbedingt oder aus mehreren von der Stadt selbst präsentirten Kandidaten vorbehalten. Diese Aenderungen erfolgten übrigens nicht durch ein allgemeines Gesetz, sondern auf Grund specieller Berichterstattungen durch s. g. rathhäusliche Reglements für die einzelnen Städte. (v. Lancizolle, a. a. O. S. 102, wo auch

die specielle Literatur für die einzelnen Städte angegeben ist.) Seit K. Friedrich Wilhelm I. ist bis zum Anfang dieses Jahrh. keine wesentliche Veränderung in der innern Verfassung und äussern staatsrechtlichen Stellung der Städte eingetreten.

Die erste allgemeine Städteordnung wurde durch das preussische Landrecht gegeben (Th. II. Tit. 8.), welches zwar in mancher Beziehung ein festes Recht an die Stelle wechselnder Verwaltungsmassregeln setzt, in seiner ganzen Auffassung aber den Grundsätzen des mechanischen Staatsabsolutismus entspricht.[1] Nach diesem Gesetzbuche ist die Stadt nichts als eine Staatsanstalt, welcher der Staat zur bessern Erreichung des Staatszweckes die Eigenschaft einer »privilegirten Korporation beigelegt hat«. Alle Rechte der Städte werden auf staatliche Verleihung zurückgeführt. Die innere Gemeindeverfassung wird einer gewöhnlichen Gesellschaftsverfassung gleichgestellt (A. L. R. Th. II. 8 §. 108—114). Die Magistrate werden lediglich als Organe der Staatsgewalt behandelt, welche vom Landesherrn, beziehungsweise bei mittelbaren Städten von dem Gerichtsherrn zu bestellen oder doch wenn dem Magistrat oder der Bürgerschaft das Wahlrecht beigelegt sein sollte, obrigkeitlich zu bestätigen sind. Für die Kooptation durch den Magistrat spricht sogar die rechtliche Vermuthung (§. 122). Die Verwaltung des Stadtvermögens wird der strengsten Staatskontrolle unterstellt, jede irgend erhebliche Verfügung über das Kämmereivermögen bedarf höherer Genehmigung. Die Bürger sind von jeder aktiven Theilnahme am Gemeindeleben so gut wie ausgeschlossen.

Als am Anfang dieses Jahrhunderts das unübersehbare Unglück eines vernichtenden Krieges über den preussischen Staat hereinbrach, war das städtische Gemeinleben am Punkte seines tiefsten Verfalles angekommen. In der stillarbeitenden Zeit des

---

1) Dabei ist wohl zu bemerken, dass das A. L. R. nur subsidiäres Recht war, daneben aber eine unübersehbare Verschiedenheit der Stadtrechte fortbestand. Savigny sagt hierüber: »Bis zum J. 1808 kamen die Verfassungen der preussischen Städte darin überein, dass die Magistrate in grosser Abhängigkeit von den Regierungsbehörden standen, dagegen von der Bürgerschaft sehr unabhängig waren, so dass dieser fast gar kein Einfluss auf die Leitung ihrer eigenen Angelegenheiten zukam. Daneben hatten Zünfte und andere Korporationen, ausser ihren gewerblichen Vorrechten, nicht selten auch in der Verfassung bedeutendes Gewicht.«

staatlichen Aufbaues geschah durch die berühmte Städteordnung vom 19. November 1808 der entscheidende Schritt zur Wiederbelebung des städtischen Gemeinwesens auf freiheitlicher und deutscher Grundlage. »Der Freiherr vom Stein ist, indem er hier den Grund zu Preussens Rettung legte, in tieferem Sinne als König Heinrich I., der blos Festungen bauen konnte, der Städteerbauer von Deutschland geworden«. Während man in den Rheinbundsstaaten zu gleicher Zeit die letzten Reste der städtischen Gemeindefreiheit den französischen Theorien des Staatsabsolutismus opferte, erkannte die preussische Städteordnung vom 19. November 1808 die Städte zum erstenmal wieder als selbstständige Gemeinwesen an, räumte ihnen die Verwaltung ihrer Angelegenheiten ein, gab der Bürgerschaft in der Stadtverordnetenversammlung eine einflussreiche Vertretung, betheiligte Stadtverordnete und Bürger in Kommissionen und Deputationen an den wichtigsten Theilen der städtischen Verwaltung und beschränkte das Aufsichtsrecht des Staates auf das Nothwendigste (B. I. S. 86). Aber weder die Verwaltungspraxis, noch die späteren Städteordnungen Preussens erhoben sich zu jener Höhe der Anschauung, auf welcher dieses Gesetz inmitten seiner Zeit steht. Dies gilt besonders von der revidirten Städteordnung vom 17. März 1831, welche trotz mancher unläugbaren Verbesserungen im Einzelnen, doch mehr und mehr wieder in das büreaukratische Fahrwasser zurückzulenken suchte, (höherer Census der Wählbarkeit, zahlreichere Fälle, wo Genehmigung der Staatsbehörde nöthig, Entscheidung der Regierung bei Dissens zwischen Magistrat und Stadtverordneten, Recht des Königs eine Stadtverordnetenversammlung aufzulösen u. s. w.) und deshalb eine entschiedene Abneigung bei den im Besitz der Ordnung von 1808 befindlichen Städten hervorrief, die ihnen dargebotene revidirte Städteordnung von 1831 anzunehmen.[1] Dieselbe war ursprünglich nur in den zum provinzialständischen Verbande der Mark Brandenburg und der Niederlausitz gehörenden Städten eingeführt, in welchen wegen ihrer Trennung von

---

1) Vergl. besonders, Dahlmann, Politik §. 244. S. 248. v. Savigny, »Die preussische Städteordnung« in den vermischten Schriften B. I. S. 183—221. No. LIV. v. Rönne, Die preussischen Städteordnungen vom 19. November 1808 und vom 17. März 1831 mit ihren Ergänzungen und Erläuterung durch Gesetzgebung und Wissenschaft. Breslau 1840.

Preussen die Städteordnung von 1808 noch nicht eingeführt worden war; sie hat sodann aber auch in vielen zu den Provinzen Posen, Sachsen und Westfalen gehörigen Städten Gesetzeskraft erhalten. So bestanden bis zum Jahre 1848 die beiden Städteordnungen nebeneinander, während Neuvorpommern seine alte geschichtliche Städteverfassung beibehielt, für die Rheinprovinz dagegen eine besondere Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845 erlassen wurde.

Die konvulsivischen Bewegungen des Jahres 1848 wirkten natürlich auch auf die Gemeindeverhältnisse der Städte zurück; aber dieser Epoche der Bewegung fehlte die Ruhe, die männliche Reife und die staatsmännische Einsicht, welche zu so tiefgreifenden Reformen nöthig ist.

Vor allem verwechselte man damals Gleichmacherei mit Freiheit. Die vorhandene Mannigfaltigkeit in unsern preussischen Gemeindeverhältnissen war dem Radikalismus ein Dorn im Auge. Man griff darin schon fehl, dass man eine gleichförmige Gemeindeordnung für alle Gebiete des so ungleichartig zusammengesetzten Grossstaates forderte, welche ein hinterpommerisches Kathendorf grundsätzlich mit derselben Verfassung beglücken sollte, wie Berlin, Breslau oder Köln. In dieser Richtung hob die Gemeindeordnung vom 11. März 1850 alle bis dahin in Preussen bestehenden Gemeindegesetze auf und kannte, unter Beseitigung des tiefbegründeten Unterschiedes zwischen Stadt und Dorf, nur noch die willkührlich gemachte Unterscheidung zwischen Gemeinden mit mehr oder weniger als 1500 Einwohnern. Ein solches Werk trug den Todeskeim in sich und wurde schon im Beginn seiner Ausführung durch ein Gesetz vom 24. Mai 1853 wieder aufgehoben. Allein auch die neu eintretende reaktionäre Gegenströmung war ebensowenig glücklich in ihren gesetzgeberischen Erzeugnissen, als der schablonenhafte Radikalismus. Beiden Richtungen, der geistigen Impotenz des alten Polizeistaates, wie dem Formalismus der französisch geschulten Demokratie, fehlte die Einsicht in die geschichtlichen Grundbedingungen deutschen Gemeindelebens und vor allem in das Wesen der Selbstverwaltung, deren tieferes Verständniss allein zu gesunden, bleibenden Schöpfungen auf dem Gebiete der Gemeindegesetzgebung führen kann.

§. 133.

Die Quellen des heutigen Stadtrechtes in Preussen.

Unter den geschriebenen Quellen nehmen die Städteordnungen die erste Stelle ein. Es bestehen jetzt in Preussen folgende zu Recht:

a. Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 gilt in allen denjenigen Städten der Provinzen Preussen, Posen, Schlesien, Brandenburg, Sachsen und Pommern (mit Ausnahme von Neuvorpommern), welche bisher auf dem Provinziallandtage im Stande der Städte vertreten gewesen sind oder in welchen, wenn dies Erforderniss fehlt, früher die Städteordnung von 1808 oder die revidirte von 1831 gegolten hat. Für die übrigen Gemeinden, welche vor Erlass der Gemeindeordnung von 1850 nicht eine Dorfverfassung, sondern Stadtrecht gehabt haben, räumt die Städteordnung von 1853 dem Könige das Recht ein, nach Anhörung des Provinziallandtags, ihre Kommunalverhältnisse nach Massgabe derjenigen Vorschriften zu reguliren, welche die Städteordnung für die Organisation der Städte von höchstens 2500 Einw. aufgestellt hat.

b. In Neuvorpommern und Rügen ist durch Gesetz vom 31. Mai 1853 die bisherige Städteverfassung, wie sie sich von Zeiten des deutschen Reiches her, unter schwedischer Herrschaft entwickelt hatte, aufrecht erhalten worden. (Nothwendigkeit eines vom Könige zu bestätigenden Stadtrecesses für jede Stadt, für welchen das Gesetz nur einige Grundlagen angiebt.)

c. Die Städteordnung vom 19. März 1856 gilt in denjenigen Städten von Westfalen, in denen bei Verkündigung der Gemeindeordnung von 1850 die revidirte Städteordnung von 1831 in Kraft war oder in denen diejenige Verfassung, welche die Gemeindeordnung von 1850 für Ortschaften von mehr als 1500 Einw. vorschrieb, eingeführt war.

d. Die Städteordnung vom 15. Mai 1856 gilt für alle auf dem Proviziallandtag im Stande der Städte vertretenen Gemeinden der Rheinprovinz, welche entweder mehr als 10,000 Einw. haben oder in welchen die Städteordnung von 1831 eingeführt war.

e. Die hohenzollerschen Fürstenthümer haben ihre

frühere Städteverfassung, beibehalten, die Stadt Hechingen hat eine besondere Städteordnung vom 15. Januar 1833, das hohenzollern-sigmaringsche Gemeindegesetz vom 6. Juni 1840 gilt sowohl für die Stadt- als die Landgemeinden.

f. Im Regierungsbezirk Kassel gilt die kurhessische Gemeindeordnung vom 23. Oktober 1834 fort; in Nassau die nassauische Gemeindeordn. vom 26. Juli 1854 nebst Wahlordnung von demselben Tage.

g. In Hannover enthielten die Verfassungen vom 6. August 1840 und 5. September 1848 ausführliche Bestimmungen über die Gemeinden. Es erging dann die in vieler Beziehung mustergültige Städteordnung vom 1. Mai 1851, welche durch die revidirte Städteordn. vom 24. Juni 1858 im büreaukratischen Sinne umgestaltet wurde.

h. In Schleswig-Holstein ist durch Gesetz vom 14. April 1869 eine neue Städteordnung eingeführt.

i. Die Stadt Frankfurt a. M. hat durch Gesetz vom 25. März 1867 ein neues Gemeindeverfassungsgesetz erhalten.

Ausserdem kommen noch königliche Verordnungen, Ministerialerlasse, besonders die Instruktionen zu den verschiedenen Städteordnungen und Polizeivorschriften der Regierungen als Quellen des Stadtrechtes, innerhalb ihrer gesetzlichen Schranken, in Betracht.

Endlich beruht das besondere Stadtrecht einzelner Städte auf Statuten oder Stadtrecessen, welche die Verfassung und Verwaltung einer einzelnen Stadt nach lokalen Verhältnissen näher bestimmen.

Für diejenigen städtischen Verhältnisse, welche die Gesetze nicht ausdrücklich geregelt haben, können sich auch h. z. T. noch Normen des Gewohnheitsrechts bilden.

Die drei gegenwärtigen in den alten Provinzen des preussischen Staates geltenden Städteordnungen vom 30. Mai 1853, 19. März 1856 und 15. Mai 1856 ruhen im wesentlichen auf gleicher Grundlage, wenn sich in denselben auch manche Abweichungen, besonders in Betreff der Rheinprovinz, vorfinden. Da es geradezu unmöglich sein würde, auf die bunte Mannigfaltigkeit der abweichenden Stadtrechte der neuen Provinzen einzugehen, ohne die uns gesteckten räumlichen Schranken weit zu überschreiten, so halten wir uns, bei unserer kurzen Darstel-

lung der Stadtverfassung, wesentlich an die drei Städteordnungen der alten Provinzen, insbesondere an die Städteordnung vom 30. Mai 1853.

§. 134.

Dingliche und persönliche Grundlagen der Stadtgemeinden.

Die Stadtgemeinden sind Korporationen, welche ihre Angelegenheiten nach den Vorschriften der Städteordnung, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht der Staatsbehörden, selbstständig verwalten. In rechtlicher Beziehung entscheidet über den Begriff der Stadt nur die Geltung einer der Städteordnungen, auf den Namen und andre thatsächliche Verhältnisse kommt es nicht an. Als nothwendige Grundlagen jeder Ortsgemeinde kommen auch bei der Stadt in Betracht, in dinglicher Beziehung ein Territorium, in persönlicher ein Inbegriff von Gemeindegenossen.

a. Der Stadtbezirk, das Gemeindegebiet einer Stadt, stellt das Territorium dar, innerhalb dessen die städtische Gemeindegewalt ihre öffentlich-rechtlichen Befugnisse ausübt. Wenn dasselbe auch einen »örtlichen Verwaltungsbezirk des Staates« darstellt, so darf doch darüber nie vergessen werden, dass es zugleich das Territorium eines vom Staate verschiedenen Gemeinwesens bildet, dass es gleichzeitig Theil eines grössern Ganzen und doch wieder ein Ganzes für sich ist; eine Auffassung, welche freilich in der Gesetzgebung bis jetzt erst eine schwache Anerkennung gefunden hat, indem die Gesetze regelmässig nur eine »Befragung« der Gemeinde resp. Kreisvertretung bei der Bildung und Veränderung der Gemeindebezirke vorschreiben, während sie die schliessliche Entscheidung darüber lediglich in die Hand der Regierungsbehörden legen. Zum Stadtbezirke gehören jetzt alle Grundstücke innerhalb der Stadt, der Vorstädte und der städtischen Feldmark.

b. Alle Einwohner des Stadtbezirkes, mit Ausnahme der servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes, gehören zur Stadtgemeinde. Als Einwohner werden diejenigen betrachtet, welche in dem Stadtbezirke nach den Bestimmungen der Gesetze ihren Wohnsitz (Domicil) haben. Die Mitgliedschaft der Stadtgemeinde

berechtigt zur Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindeanstalten und verpflichtet zur Theilnahme an den Gemeindelasten.

Aus der Zahl der blossen Einwohner ragen die »Bürger«, als die aktiven Mitglieder der Stadtgemeinde hervor, welche das Recht zur Theilnahme an den städtischen Wahlen und die Befähigung besitzen, unbesoldete Aemter zu übernehmen und in die Stadtverordnetenversammlung gewählt zu werden. Damit ist die Verpflichtung verbunden, unbesoldete Stellen in der städtischen Verwaltung oder eine Stelle in der Stadtverordnetenversammlung anzunehmen und mindestens drei Jahre lang zu versehen, soweit nicht gesetzliche Entschuldigungsgründe zur Seite stehen. Erwerben kann das Bürgerrecht nur ein selbstständiger preussischer Staatsbürger, welcher seit einem Jahre Einwohner des Stadtbezirkes, also Mitglied der Stadtgemeinde ist, seit einem Jahre keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfangen, seit einem Jahre die ihn treffenden städtischen Abgaben gezahlt hat und einen gewissen mässigen Vermögenscensus erfüllt.[1] Der Erwerb des Bürgerrechts tritt in der Regel von selbst ein, sobald alle Erfordernisse desselben vorhanden sind. Durch statutarische Anordnung kann jedoch bestimmt werden, dass über Erlangung des Bürgerrechts vom Magistrat ein Bürgerbrief zu ertheilen ist.

---

1) Diesem Erfordernisse genügt a) wer im Stadtbezirke ein Wohnhaus als Eigenthümer oder Niessbraucher oder zu erblichen Besitzrechten wenigstens ein Jahr lang besitzt, b) wer vom Staate zur klassificirten Einkommensteuer veranlagt ist, c) wer jährlich einen Klassensteuerbetrag von mindestens vier Thalern entrichtet; in der Rheinprovinz kann dieser Satz bis auf zwölf Thaler gesteigert werden, d) wer da, wo innerhalb eines Stadtbezirkes statt der Klassensteuer die Mahl- und Schlachtsteuer erhoben wird, in den östlichen Provinzen nach einer vom Magistrat nach den Grundsätzen der Klassensteuerveranlagung bewirkten Einschätzung jährlich mindestens vier Thaler Klassensteuer zu entrichten haben würde oder in der Rheinprovinz aus seinem Gewerbe und Vermögen oder aus andern Quellen nach dem Ermessen des Magistrats ein jährliches reines Einkommen bezieht, dessen geringster Satz nicht unter 200 und nicht über 600 Thaler zu normiren ist, e) wer in den östlichen Provinzen u. in Westfalen ein stehendes Gewerbe selbstständig u. zwar in den Städten von mehr als 10,000 Einwohnern wenigstens mit zwei Gehülfen betreibt, f) wer in den klassensteuerpflichtigen Städten der Rheinprovinz von seinen im Stadtbezirke belegenen Grundbesitzungen einen Grundsteuerbetrag entrichtet, dessen geringster Satz nicht unter zwei und nicht über zehn Thaler festzustellen ist. E. v. Möller a. a. O. S. 74.

Wer in Folge rechtskräftigen Erkenntnisses der bürgerlichen Ehre verlustig geworden ist, verliert dadurch sein städtisches Bürgerrecht und die Befähigung, dasselbe zu erwerben; auch geht dasselbe verloren, sobald eines der zur Erlangung desselben vorgeschriebenen Erfordernisse bei dem bis dahin dazu Berechtigten nicht mehr zutrifft. Wem durch rechtskräftiges Erkenntniss die Ausübung der bürgerlichen Ehrenrechte zeitweilig untersagt ist, der ist, während der dafür im Erkenntnisse festgesetzten Zeit, von der Ausübung des Bürgerrechts ausgeschlossen.

§. 135.

Die städtische Gemeindevertretung.

In allen Städten ist die Gemeindeversammlung, als Zusammentritt aller stimmberechtigten Bürger, hinweggefallen. »Die Bürgerschaft selbst wird in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens durch Stadtverordnete vertreten; sie ist befugt dieselben aus ihrer Mitte zu wählen. Von allen der Stadtgemeinde beigelegten oder derselben sonst zustehenden Rechten wird einzig und allein die Befugniss der Stadtverordnetenwahl von der Stadtgemeinde in der Gesammtheit ausgeübt.« An die Stelle der ältern Bürgerversammlung ist bereits seit 1808 überall ein gewählter kollegialischer Ausschuss getreten, welcher sich als ein im Namen der Gesammtheit die Gemeinde vertretendes Organ darstellt.

Die Stadtverordnetenversammlung hat über alle Angelegenheiten der Stadtgemeinde zu beschliessen, soweit dieselben nicht ausschliesslich dem Magistrat oder dem Bürgermeister gesetzlich überwiesen sind. Sie hat ferner ihr Gutachten über alle Gegenstände abzugeben, welche ihr zu diesem Zwecke durch die Aufsichtsbehörde vorgelegt worden. Ueber andere als städtische Gemeindeangelegenheiten darf sie nur dann berathen, wenn solche durch besondere Gesetze oder in einzelnen Fällen durch Aufträge der Behörde an sie gewiesen sind. Die Stadtverordnetenversammlung kann nur beschliessen, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder zugegen ist. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefasst, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Bei Fassung ihrer Beschlüsse sind die Stadtverordneten an Instruktionen oder Aufträge der Wähler oder der Wahlbezirke nicht gebunden. Die Stadt-

verordnetenversammlung hat durchaus keine exekutive Gewalt und darf deshalb ihre Beschlüsse niemals selbst zur Ausführung bringen, diese steht lediglich dem Magistrate zu. Wenn ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung eine Angelegenheit betrifft, welche gesetzlich dem Magistrat zur Ausführung überwiesen ist, so ist dessen Zustimmung zur Gültigkeit des Beschlusses erforderlich. Versagt der Magistrat die Zustimmung, so muss er die Gründe dafür der Stadtverordnetenversammlung mittheilen. Erfolgt hierauf keine Verständigung durch Einsetzung einer gemeinschaftlichen Kommission, so entscheidet die Regierung. Wenn eine Stadtverordnetenversammlung einen Beschluss fasst, welcher ihre Befugnisse überschreitet oder sonst gesetz- und rechtswidrig ist oder das Gemeindeinteresse oder das Staatswohl verletzt, so hat der Magistrat, nach fruchtlos versuchter Verständigung, die Ausführung des Beschlusses zu beanstanden und die Entscheidung der Regierung einzuholen. Unterlässt der Magistrat einen solchen Beschluss aus eigenem Antriebe zu beanstanden, so hat die Aufsichtsbehörde den Magistrat zur Beanstandung zu veranlassen.

Die Stadtverordnetenversammlung hat ferner die gesammte Verwaltung der Stadt und der städtischen Stiftungen zu kontrolliren; sie ist in Folge dessen befugt, von der Ausführung ihrer Beschlüsse und von der Verwendung aller städtischen Gemeindeeinnahmen Kenntniss zu nehmen, sie kann zu diesem Behufe Einsicht der Akten verlangen und Ausschüsse aus ihrer Mitte ernennen; auch steht ihr die Betheiligung bei den Revisionen der städtischen Kassen zu.

Die Stadtverordneten werden von den Bürgern aus ihrer Mitte erwählt, ihre Zahl kann jede Stadt statutarisch festsetzen; wo dies nicht geschehen ist, wird dieselbe durch die Grösse der städtischen Bevölkerung gesetzlich bestimmt.[1] Min-

---

1) In den östlichen Provinzen u. in Westfalen besteht die Stadtverordnetenversammlung in Städten von weniger als 2500 Einw. aus 12 Mitgliedern, von 2500 bis 5000 Einw. aus 18 Mitgliedern, in Städten von 5000 bis 10,000 aus 24 Mitgliedern, in Städten von 10,000 bis 20,000 aus 30 Mitgliedern, von 20,000 bis 30,000 Einw. aus 36 Mitgliedern, von 30,000 bis 50,000 Einw. aus 42 Mitgliedern, in Städten von 50,000 bis 70,000 Einw. aus 48 Mitgliedern, in Städten von 70,000 bis 90,000 Einw. aus 54 Mitgliedern. In den östlichen Provinzen haben die Städte bis zu 120,000 Einw. 60 Stadtverordnete, bei einer noch stärkern Bevölkerung treten für jede weitern 50,000 Einw. je sechs

destens die Hälfte der Stadtverordneten muss aus Hausbesitzern bestehen. Gewisse Kategorien von Beamten können nicht zu Stadtverordneten gewählt werden (Mitglieder der Aufsichtsbehörden, Polizeibeamte, Geistliche, Schullehrer, Richter, Staatsanwälte, Magistratsmitglieder u. s. w.). Die Wähler werden nach Massgabe der von ihnen zu entrichtenden Grund-, Einkommen-, Klassen-, Gebäude- und Gewerbesteuer in drei Wahlabtheilungen getheilt (s. g. Dreiklassensystem). Die erste Abtheilung besteht aus denjenigen Wählern, auf welche die höchsten Steuer- oder Einkommensbeträge bis zum Belaufe eines Drittels der Gesammtsteuer aller Wähler fallen. Zur zweiten Abtheilung gehören diejenigen von den übrigen Wählern, auf welche sodann die höchsten Steuerbeträge bis zum Belaufe des zweiten Drittels der Gesammtsteuer fallen. Alle übrigen Wähler bilden die dritte Abtheilung. Jede Abtheilung wählt ein Drittel der Stadtverordneten ohne Rücksicht darauf, welcher Abtheilung der Gewählte angehört.

Die Stadtverordneten werden auf sechs Jahre gewählt. Alle zwei Jahre scheidet ein Drittel derselben aus der Stadtverordnetenversammlung aus und wird durch neue Wahlen ersetzt. Die Ausgeschiedenen sind jedoch sogleich wieder wählbar. Die Stadtverordnetenversammlung kann auf Antrag des Staatsministeriums durch königliche Verordnung aufgelöst werden. Binnen sechs Monaten vom Erscheinen der letztern ab muss eine Neuwahl erfolgen. Bis zur Einführung der neu Gewählten werden die Verrichtungen der Stadtverordnetenversammlung durch Kommissarien besorgt, welche der Minister des Innern ernennt.

§. 136.

Die städtische Gemeindeobrigkeit oder der Magistrat.

Der Magistrat ist die Stadtobrigkeit, er verwaltet die städtischen Angelegenheiten, führt die Beschlüsse der Stadt-

---

Stadtverordnete hinzu. In den Städten von nicht mehr als 2500 Einw. kann hier die Zahl der Stadtverordneten bis auf sechs vermindert werden. In der Rheinprovinz besteht die Stadtverordnetenversammlung in Städten von nicht mehr als 2500 Einw. aus zwölf Mitgliedern, von 2500—10,000 Einw. aus 18 Mitgliedern, von 10,000—30,000 Einw. aus 24 Mitgliedern, von mehr als 30,000 aus 30 Mitgliedern. v. Möller a. a. O. S. 90.

verordnetenversammlung aus und vertritt die Stadtgemeinde nach aussen. Alle Einwohner sind ihm Gehorsam schuldig, soweit er sich innerhalb seiner gesetzlichen Befugnisse bewegt. Im Gegensatz zur Stadtverordnetenversammlung, deren Thätigkeit wesentlich eine berathende, beschliessende und kontrollirende ist, ist er vorzugsweise eine Vollzugsbehörde. In den östlichen Provinzen muss die Stadtobrigkeit regelmässig kollegialisch organisirt sein, nur Städte von höchstens 2500 Einw. haben die Befugniss davon abzugehen, und die Rechte und Pflichten der Stadtobrigkeit ausschliesslich dem Bürgermeister zu übertragen. In der Rheinprovinz dagegen ruht die gesammte Gewalt der Stadtobrigkeit in der Regel in den Händen eines Bürgermeisters, so dass nur in den Städten, welche es besonders beantragen, ein Kollegium an die Spitze gestellt wird. Wo, wie in der Rheinprovinz, kein Magistratskollegium besteht, ist der Bürgermeister zugleich stimmberechtigter Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung. In allen andern Provinzen aber steht der Bürgermeister bez. Oberbürgermeister an der Spitze des Magistratskollegiums und leitet und beaufsichtigt den ganzen Geschäftsgang der städtischen Verwaltung. Die Stellvertretung des Bürgermeisters führt in Verhinderungsfällen der Beigeordnete oder zweite Bürgermeister. Dem Bürgermeister steht eine Anzahl unbesoldeter Schöffen, Stadträthe, Rathsmänner zur Seite. Die Anzahl derselben ist nach der Grösse der Stadt gesetzlich in den verschiedenen Provinzen verschieden bestimmt.[1] Wo das Bedürfniss es erfordert, können neben den unbesoldeten Schöffen noch besoldete sachverständige Magistratsmitglieder für bestimmte

---

1) Die gesetzliche Zahl beträgt in den östlichen Provinzen und in Westfalen bei Städten von weniger als 2500 Einw. zwei Schöffen, von 2500 bis zu 10,000 Einw. vier Schöffen, von 10,000 bis zu 30,000 sechs Schöffen, in den östlichen Provinzen von 30,001 bis zu 60,000 Einw. acht Schöffen, von 60,001 Einw. bis zu 100,000 Einw. zehn Schöffen. In den östlichen Provinzen treten für Städte von mehr als 100,000 Einw. auf je 50,000 Einw., in Westfalen für Städte von mehr als 30,000 Einw. auf je 20,000 Einw. zwei Schöffen hinzu. In der Rheinprovinz haben die Städte von weniger als 10,000 Einw. zwei Schöffen, von 10,000 bis 20,000 Einw. vier Schöffen, von mehr als 20,000 Einw. sechs Schöffen. v. Möller, S. 106.

technische Verwaltungszweige angestellt werden (Kämmerer, Syndikus, Baurath, Schulrath u. s. w.).

Die Magistratspersonen werden von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Der Bürgermeister, welcher stets Besoldung bezieht, und die übrigen besoldeten Magistratspersonen können auf Lebenszeit gewählt werden; geschieht dies nicht, so gilt ihre Wahl auf zwölf Jahre. Die unbesoldeten Mitglieder werden auf sechs Jahre gewählt, von den letzteren scheidet alle drei Jahre die Hälfte der Reihe nach aus. Die ausscheidenden können indessen sofort wieder gewählt werden. Alle Gewählten bedürfen der Bestätigung. Diese ertheilt der König für die Bürgermeister und Beigeordneten der Städte von mehr als 10,000 Einw., für alle übrigen Fälle ertheilt die Bezirksregierung die Bestätigung. Wird die Bestätigung versagt, so hat die Stadtverordnetenversammlung eine neue Wahl vorzunehmen. Erhält auch diese die Bestätigung nicht, oder wird die Vornahme der Wahl verweigert, so tritt eine kommissarische Besetzung auf Kosten der Stadt ein, bis eine neue Wahl die Bestätigung erlangt hat; in der Rheinprovinz wird das Recht zur Besetzung der erledigten Stelle auf den König beziehungsweise die Regierung devolvirt auf den Zeitraum von 12 Jahren.

Der Magistrat hat, als Ortsobrigkeit und Gemeindeverwaltungsbehörde, folgende Geschäfte: a) die Gesetze und Verordnungen, sowie die Verfügungen der vorgesetzten Behörden auszuführen, b) die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vorzubereiten und sofern er sich mit denselben einverstanden erklärt, zur Ausführung zu bringen, im Falle der Beanstandung dagegen und wenn eine Vereinbarung nicht zu erreichen ist, die Entscheidung der Aufsichtsbehörden einzuholen, c) die städtischen Gemeindeanstalten zu verwalten, beziehungsweise zu beaufsichtigen, d) die Einkünfte der Stadtgemeinde zu verwalten, Einnahmen und Ausgaben anzuweisen und das Rechnungs- und Kassenwesen zu überwachen, e) das Eigenthum der Stadtgemeinde zu verwalten und ihre Rechte zu wahren, f) die Gemeindebeamten, nachdem die Stadtverordneten darüber vernommen worden, anzustellen und zu beaufsichtigen, g) die Urkunden und Akten der Stadtgemeinde aufzubewahren (Archivrecht), h) die Stadtgemeinde nach aussen zu vertreten und Namens

derselben mit Behörden und Privatpersonen zu verhandeln, den Schriftwechsel zu führen und die Gemeindeurkunden in der Urschrift zu vollziehen, i) die städtischen Gemeindeabgaben und Dienste nach den Gesetzen und Beschlüssen auf die Verpflichteten zu vertheilen und die Beitreibung zu bewirken, k) der Magistrat hat in jedem Jahre, ehe sich die Stadtverordnetenversammlung mit dem Stadthaushaltsetat beschäftigt, in öffentlicher Sitzung derselben über die Verwaltung und den Stand der städtischen Gemeindeangelegenheiten einen vollständigen Bericht zu erstatten.

Die Beschlüsse des Magistrats werden nach Stimmenmehrheit gefasst, bei Stimmengleichheit ist die Stimme des Vorsitzenden entscheidend, welcher übrigens die Pflicht hat, den Beschluss zu beanstanden und die Entscheidung der Regierung einzuholen, wenn nach seiner Ansicht der Beschluss die Befugniss des Magistrats überschreitet, gesetz- und rechtswidrig ist oder das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt.

Es können zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftzweige, sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge, besondere Deputationen aus Mitgliedern des Magistrats oder aus Mitgliedern beider Gemeindebehörden oder aus letztern und stimmfähigen Bürgern gewählt werden. Diese Deputationen und Kommissionen sind übrigens dem Magistrat beziehungsweise dem Bürgermeister untergeordnete Behörden.

Städte von grösserem Umfange oder von zahlreicherer Bevölkerung können von dem Magistrate, nach Anhörung der Stadtverordnetenversammlung, in Ortsbezirke getheilt werden. An der Spitze eines jeden steht ein Bezirksvorsteher, welcher von der Stadtverordnetenversammlung aus den stimmfähigen Bürgern des Bezirks auf sechs Jahre gewählt und von dem Magistrat bestätigt wird. Die Bezirksvorsteher sind Organe des Magistrats und verpflichtet, dessen Anordnungen Folge zu leisten, namentlich ihn in den örtlichen Geschäften des Bezirks zu unterstützen.

Der Bürgermeister hat nach näherer Bestimmung der Gesetze folgende Geschäfte zu besorgen: I. wenn die Handhabung der Ortspolizei nicht königlichen Behörden übertragen ist: a) die Handhabung der Ortspolizei, b) die Verrichtung der Funktionen eines Hülfsbeamten der gerichtlichen Polizei,

c) die Verrichtungen eines Polizeianwalts vorbehaltlich der Befugniss der Behörde in den Fällen b) und c) andere Beamte mit diesem Geschäfte zu beauftragen. II. Alle örtlichen Geschäfte der Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und allgemeinen Staatsverwaltung, namentlich das Führen der Personenstandsregister, sofern nicht andere Behörden dazu bestimmt sind. Einzelne dieser unter I. und II. erwähnten Geschäfte können mit Genehmigung der Regierung einem andern Magistratsmitgliede beziehungsweise Gemeindebeamten übertragen werden.

Den Bürgermeistern und besoldeten Magistratsmitgliedern, sowie den lebenslänglich angestellten Gemeindebeamten gebührt ein Pensionsanspruch.

§. 137.

Wirkungskreis der Stadtgemeinde.

1. Der Stadthaushalt ist dasjenige Gebiet, auf welchem den Stadtgemeinden in Preussen die grösste Selbstständigkeit und die freieste Bewegung eingeräumt ist. Beim Stadthaushalte handelt es sich einerseits um Beschaffung der Mittel zur Deckung der Bedürfnisse und Verbindlichkeiten der Gemeinde, andererseits um die Verwendung der flüssig gemachten Gelder für diese Zwecke. Die Ausgaben der Stadtgemeinde sind theils einmalige, theils wiederkehrende. In Betreff der Beschaffung der Mittel, gelten dieselben Grundsätze wie für den Staatshaushalt. Wenn die Stadt ein eigenthümliches Vermögen besitzt, so sind zunächst dessen Erträge und Nutzungen zur Führung des Stadthaushaltes zu verwenden. Reichen dieselben nicht aus, so muss der Bedarf durch städtische Auflagen gedeckt werden. Würde die Stadtgemeinde durch erhöhte Auflagen zu sehr belastet werden, so muss zur Aufnahme einer Anleihe oder zur Veräusserung eines Theiles der Substanz des Stadtvermögens geschritten werden.

a) Beim Stadtvermögen unterscheidet man Kämmerei- und Bürgervermögen; an ersterem steht der Stadtgemeinde nicht nur das Eigenthums-, sondern auch das Nutzungsrecht zu, während die Nutzungen des letzteren nicht der Stadtgemeinde, als juristischer Person, sondern den einzelnen gerade vorhandenen Mitgliedern der Gemeinde zukommen (Allmendegut v. Gerber Pr. R. §. 51. Stobbe B. I. §. 55). Die Ver-

waltung des Stadtvermögens hat der Magistrat; über die Benutzung desselben beschliesst die Stadtverordnetenversammlung. Zur Veräusserung von Grundstücken und Immobiliarrechten bedarf es der Genehmigung der Regierung, ebenso zur Veräusserung von solchen Gegenständen, welche einen besonderen wissenschaftlichen, historischen oder Kunstwerth haben. In Bezug auf Vermögenserwerb sind die Stadtgemeinden in keiner Weise beschränkt.

b) Die städtischen Auflagen ruhen entweder auf dem Vermögen der Gemeindeangehörigen oder auf ihrer Person. Jeder Einwohner des Stadtbezirks ist zur Tragung der städtischen Auflagen verpflichtet. Wer ohne im Stadtbezirke zu wohnen daselbst Grundbesitz hat oder ein stehendes Gewerbe treibt (s. g. Forense), muss an denjenigen Auflagen Theil nehmen, welche auf den Grundbesitz, das Gewerbe oder das aus diesen Quellen fliessende Einkommen gelegt sind. Das Gesetz statuirt gewisse dingliche und persönliche Befreiungen von den Gemeindelasten; erstere kommen den Dienstgrundstücken der Geistlichen und Elementarlehrer und den im Stadtbezirke belegenen Grundstücken zu, welche dem Staate oder der Provinz, dem Kreise oder einer Gemeinde gehören und ertragsunfähig oder zu einem öffentlichen Dienste oder Gebrauche bestimmt sind, soweit sie bei Erlass der K.-O. vom 8. Juni 1834 davon frei gewesen sind; persönlich frei von städtischen Auflagen sind die aktiven servisberechtigten Militärpersonen, Geistliche, Kirchendiener und Elementarlehrer in Betreff ihres Diensteinkommens und Gnadengehaltes. Die städtischen Steuern können entweder als Zuschläge zu den Staatssteuern oder als selbstständige Gemeindesteuern ausgeschrieben werden. Die Beschlussfassung über die Ausschreibung städtischer Geldabgaben steht der Stadtverordnetenversammlung zu, doch ist die Genehmigung der Regierung erforderlich 1) für alle Zuschläge zur Einkommensteuer, 2) für Zuschläge zu den übrigen direkten Steuern, wenn der Zuschlag entweder 50 Procent der Staatssteuern übersteigen oder nicht nach gleichen Sätzen auf diese Steuer ertheilt werden soll, 3) für Zuschläge zu den indirekten Steuern.

c) Die Stadtgemeinde ist befugt im Nothfalle sich die Mittel zur Bestreitung ihrer Bedürfnisse und zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten durch Aufnahme von Schulden zu verschaf-

fen; doch ist zu Anleihen, durch welche sie mit einem neuen Schuldenbestand belastet oder der bereits vorhandene Schuldenbestand vergrössert wird, die Genehmigung der Regierung erforderlich.

Der Magistrat entwirft jährlich über alle Ausgaben und Einnahmen, welche sich im voraus bestimmen lassen, für das folgende Jahr einen Haushaltsetat, welcher von der Stadtverordnetenversammlung festgestellt wird. Wenn letztere es unterlässt oder verweigert, die der Stadtgemeinde gesetzlich obliegenden Leistungen auf den Etat zu bringen, so lässt die Regierung unter Anführung des Gesetzes, auf welchem die Verpflichtung zu der betreffenden Leistung beruht, die Eintragung in den Etat von Amtswegen bewirken, wogegen ein Rekurs an den Oberpräsidenten erhoben werden kann. Der Magistrat hat dafür zu sorgen, dass der Stadthaushalt nach dem Etat geführt wird. Die Rechnung über das abgelaufene Jahr wird der Stadtverordnetenversammlung zur Prüfung, Feststellung und Entlastung vorgelegt.

2. Nach den Traditionen des Absolutismus, im Gegensatz zu der geschichtlich begründeten deutschen Rechtsauffassung, wird in Preussen nicht einmal die Ortspolizei als Gegenstand der kommunalen Selbstverwaltung angesehen. Das Ministerium des Innern kann in denjenigen Städten, in welchen sich eine Bezirksregierung oder ein Kreis-, Stadt- oder Landgericht befindet, in den Festungen, in den Städten von mehr als 10,000 Einw. und zeitweise aus dringenden Gründen auch in jeder andern Stadt die Polizeiverwaltung königlichen Beamten übertragen. Aber auch da, wo dies nicht geschehen ist, wird die städtische Polizei keineswegs, wie die übrigen städtischen Angelegenheiten, vom Magistrat verwaltet, sondern ausschliesslich vom Bürgermeister oder von einer andern mit Genehmigung der Regierung dazu bestimmten Magistratsperson gehandhabt. Die Ausübung der polizeilichen Funktionen ist daher nicht, wie die übrigen städtischen Angelegenheiten, von den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung abhängig, sondern erfolgt lediglich nach den Anweisungen der Staatsbehörden.

3. Die Ortsgemeinde, als nächste nachbarliche Vereinigung eng verbundener Genossen, hat in ihrer Gesammtheit für diejenigen ihrer Glieder einzutreten, welche sich nicht selbst zu helfen, vor allem sich ihren Lebensunterhalt nicht selbst zu ver-

schaffen vermögen. Darum gilt die Ortsgemeinde, nach uralter deutscher Auffassung, als die hauptsächlichste Grundlage des gesammten Armenwesens. Auch in Preussen bildet jede Stadt- ebenso wie jede Landgemeinde regelmässig einen Ortsarmenverband, welchem die Verpflegung seiner hülfsbedürftigen Angehörigen obliegt. Derselbe muss daher, wenn ein Armer nicht aus einem privatrechtlichen Titel gegen andere Rechtssubjekte z. B. gegen Verwandte einen Alimentationsanspruch hat, die Fürsorge für ihn übernehmen. Durch Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 ist diese Pflicht der Ortsgemeinden für den ganzen Umfang des deutschen Reiches (mit vorläufiger Ausnahme von Bayern) neu geregelt.[1] Darnach wird jetzt jeder Deutsche in jedem Bundesstaate, in Bezug auf Art und Mass der im Falle der Hülfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung, sowie auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes als Inländer behandelt. Wer innerhalb eines Ortsarmenverbandes nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre zwei Jahre lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hat, erwirbt dadurch den Unterstützungswohnsitz in demselben. Die Ehefrau theilt vom Zeitpunkte der Eheschliessung den Unterstützungswohnsitz des Mannes, eheliche Kinder den des Vaters, uneheliche den der Mutter, bis sie denselben verloren oder einen anderweitigen Unterstützungswohnsitz erworben haben. Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein durch Erwerbung eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes und durch zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre.

Jeder hülfsbedürftige Deutsche muss vorläufig von dem Ortsarmenverbande unterstützt werden, in dessen Bezirk er sich beim Eintritte der Hülfsbedürftigkeit befindet. Die vorläufige Unterstützung erfolgt vorbehaltlich des Anspruchs auf Rückerstattung gegen den hierzu verpflichteten Armenverband.

Die Lasten der öffentlichen Armenpflege haften

---

1) Hermann Stolp, Das deutsche Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 und das zur Ausführung desselben erlassene preussische Armengesetz vom 8. März 1871, in beiderseitiger ergänzender Zusammenstellung. Berlin 1871. (Auch in Hirths Annalen 1871. S. 395.) C. Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechtes. Berlin 1872. (Bis jetzt zwei Lieferungen erschienen.)

in Deutschland überall in erster Linie auf der Ortsgemeinde. In den Fällen, in welchen keine Ortsgemeinde verpflichtet ist, die Fürsorge für einen Verarmten zu übernehmen, liegt dieselbe dem Landarmenverbande ob. Dieser muss auch, wenn eine Ortsgemeinde zur Verpflegung ihrer Armen unvermögend ist, ihr die erforderliche Beihülfe gewähren.

4. Ihre kirchliche Bedeutung hat die Ortsgemeinde überall an besondere Parochial- und Kirchengemeinden abgegeben, deren Organisation sich keineswegs mehr mit der politischen Gemeinde deckt; doch ist die Stadtgemeinde, als juristische Person, fähig das Patronatsrecht auszuüben. Besitzt eine Stadt das Patronat über eine Kirche, so müssen die Patronatslasten von allen Angehörigen der Stadtgemeinde ohne Unterschied der Konfession aufgebracht werden.

5. Nach der preussischen Gesetzgebung liegt die Errichtung und Unterhaltung einer öffentlichen niedern Schule im Stadtbezirke, wenn dazu nicht besondere Stiftungen vorhanden sind, grundsätzlich nicht der Stadtgemeinde als solcher, sondern den eingeschulten Einwohnern der s. g. Schulgemeinde ob. In vielen Fällen haben aber die Stadtgemeinden die Errichtung und die vollständige oder theilweise Unterhaltung von Schulen im Stadtbezirke übernommen. Diejenigen Schulen, welche von der Stadtgemeinde unterhalten werden, sind Kommunalanstalten, deren Verwaltung und Beaufsichtigung dem Magistrat, bez. der Schuldeputation obliegt. Diese führt auch die Aufsicht über alle andern städtischen Schulen und hat auf genaue Befolgung der für das Schulwesen erlassenen Gesetze und Anordnungen zu halten, dieselben auf die zweckmässigste, den Lokalverhältnissen angemessenste Art auszuführen, das Schulpersonal zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten und den regelmässigen und ordentlichen Schulbesuch zu bewirken und zu befördern. Die Bestimmungen der V.-U. Art. 24 und 25, welche den Ortsgemeinden in Betreff des Schulwesens bedeutsame Rechte und Pflichten beilegen, sind bis jetzt noch nicht verwirklicht worden, da das in Art. 26 verhiessene Unterrichtsgesetz noch nicht zu Stande gekommen ist, und nach Art. 112 es bis zum Erlass dieses Gesetzes hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den bis dahin geltenden gesetzlichen Bestimmungen bewendet, welche freilich den berechtigten Einfluss der Ortsgemeinde

auf dem ihr recht eigentlich zukommenden Gebiete des Volksschulwesens, nicht zur gehörigen Geltung kommen lassen.[1]

B. Die Landgemeinden.*

§. 138.

Geschichtliche Entwicklung.

Als die Germanen zuerst in die Geschichte eintraten, befanden sie sich im Uebergangszustande vom Nomadenthum zum Ackerbau treibenden Volke. Nach den Nachrichten des Tacitus hatten sie indessen bereits bleibende Wohnsitze gewonnen und bildeten Verbände mit fester territorialer Grundlage (Waitz). Der Gau zerfiel in Hundertschaften, die Hundertschaft in Dörfer, welche den Ackerbau, als eine genossenschaftliche Angelegenheit, gemeinsam betrieben. Markgemeinde und politische

---

1) R. Gneist, Die Selbstverwaltung der Volksschule, Vorschläge zur Lösung des Schulstreites durch die preussische Kreisordnung. Berlin 1869.

*) G. Waitz, Verfassungsgesch. B. I. (Aufl. II.) S. 93 ff. B. II. S. 258 ff. Derselbe, Die altdeutschen Hufe. (Abhandl. der königl. Gesellsch. zu Göttingen, B. VI.) Göttingen 1854. Bluntschli, Die wirthschaftliche Rechtsordnung der deutschen Dörfer in der Krit. Ueberschau. Th. II. S. 291. O. Gierke a. a. O. §§. 7. 8. 9. 14. 15. 21. 24. 49. 52. 53. 55. 57. Georg Ludwig v. Maurer, Einleitung zur Geschichte der Staats-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung und der öffentlichen Gewalt. München 1854. Derselbe, Geschichte der Markenverfassung in Deutschland. Erlangen 1856. Derselbe, Geschichte der Frønhöfe, der Bauernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland. 4 Bd. Erlangen 1862-63. Derselbe, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland. 2 Bd. Erlangen 1865-66 (Bd. II. berücksichtigt auch die neuern Dorfverfassungen). Georg Landau, Die Territorien in Bezug auf ihre Bildung und Entwicklung. Hamburg 1854. Fr. Thudichum, Die Gau- und Markverfassung in Deutschland. Giessen 1860. C. Stüve, Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen. Jena 1851. v. Haxthausen, Die ländliche Verfassung in den einzelnen Provinzen der preussischen Monarchie. Königsberg 1839. Lette, Die ländliche Gemeinde- u. Polizeiverfassung in Preussens östlichen und mittlern Provinzen nebst einem Entwurfe zu derselben. Berlin 1848. Derselbe, Die Landgemeindeordnung für die sechs östlichen Provinzen. Berlin 1867. J. A. Geiseler, Das ländliche Kommunalwesen in den sechs östlichen Provinzen des preussischen Staates. Eine systematische Zusammenstellung. Berlin 1864. Die vollständigste Darstellung der gegenwärtigen ländlichen Gemeindeverfassung verdanken wir E. v. Möllers Werke: Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preussischem Rechte (Breslau 1865), auf welches wir, bei der gebotenen Kürze unserer Darstellung, überall für das Detail verweisen. v. Rönne, St.-R. B. II. Abth. I. §. 346 ff. S. 552 ff.

Gemeinde fiel in der ältesten Zeit zusammen. Nur die Hofstätten im Dorfe waren vollfreies Sondereigenthum; in Betreff der Feldmark fand wechselnde Benutzung und strenger Flurzwang statt, den grössten Theil des Raumes nahm die gemeine Mark, Allmende, ein, an welcher nicht blos das Eigenthum, sondern auch die Nutzung bei der Gesammtheit war.

Schon bald nach der Völkerwanderung war das Dorf, vicus, villa, eine fest in sich abgeschlossene Gemeinschaft, in welche nach der berühmten Stelle der lex Salica XLV. de migrantibus ein Fremder nur mit einstimmigem Beschluss aller Genossen eintreten konnte. Die grösseren Markgenossenschaften, welche mehrere Dörfer umfassten, besonders Mutter-, Tochter- und Schwester-Dörfer, lösten sich vielfach auf oder wurden wenigstens nur höchst selten die Grundlage einer politischen Gemeindebildung, wenn sie auch in vielen Theilen des westlichen Deutschlands, als privatrechtliche Nutzungsgenossenschaften, bis auf unsere Tage fortdauerten. In Deutschland wurde überwiegend die einzelne Dorfschaft, welche immer zugleich auch Markgemeinschaft war, Grundlage der späteren politischen Ortsgemeinde.

Zur Zeit der Karolinger war in Deutschland noch die freie Bauern- und Dorfgemeinde vorherrschend. Aber seit Karl dem Grossen, welcher durch seine Gesetze vergeblich die kleinen Freien gegen die Willkühr der Grossen zu schützen versucht hatte, siegte das Latifundium über den kleinen freien Grundbesitz. Die Rechtlosigkeit unter den spätern Karolingern, welche die kleinen Gemeinfreien antrieb ihr ächtes Eigenthum dahinzugeben und sich in den Schutz eines Grossen zu flüchten, erweiterte die Grundherrschaften immer mehr, welche die Mark- und Dorfverfassung der freien Bauerngemeinden durchbrachen. Ueberall schieden die Grundherren mit ihren Besitzungen aus dem Verband der Dorfgenossenschaft aus, welche sich nur auf die Besitzer bäuerlicher Güter beschränkte. Die deutsche Landgemeinde wurde von nun ab zur reinen Bauerngemeinde, welche überall von ziemlich gleicher Organisation war. Die Dorfgemeinde war eine Genossenschaft, welche auf Markgemeinschaft beruhte, wo das wirthschaftlich-privatrechtliche Element der Flurgemeinschaft mit dem öffentlich-recht-

lichen einer Rechts- und Friedensgenossenschaft verbunden war. Immer mehr trat indessen das persönliche Element der Genossenschaft gegen das dingliche des Grundbesitzes zurück. Ohne Hufenbesitz war ein Vollbauernrecht im Dorfe nicht denkbar. Die Landgemeinde wurde, besonders in den östlichen Theilen Deutschlands, immer mehr zur Realgemeinde, wo die Gemeindemitgliedschaft auf dem Besitze eines geschlossenen Bauerngutes beruhte. Als durch Theilung entstandene kleinere Besitzungen unter das Mass der alten Bauernhöfe herabsanken, gab es neben den Vollbauern (Huber, Vollspänner, vullwarige Leute) minderberechtigte Genossen (Halbbauern, Halbspänner, Einspänner, Antheilsbauern), deren Rechte und Pflichten in der Gemeinde sich nach der Grösse ihres Grundbesitzes richteten.

Die Gemeinde selbst war die Quelle eines besondern Rechtes, welches allerdings wesentlich verschieden war, je nachdem es das Hofrecht einer grundherrlichen oder das Dorfrecht einer freien Bauerngemeinde war; aber auch in Gemeinden der ersten Art wurde das Recht autonomisch fortgebildet durch Herkommen, Weisthümer und Willkühren; die Autonomie fand hier nur in den Rechten des Grundherrn ihre Schranke. In den freien Bauerngemeinden wurde die Dorfgerichtsbarkeit im Namen der Gemeinde, in der hofrechtlichen im Namen des Grundherrn, überall aber mit Zuziehung von Urtheilern aus der Gemeinde, gehandhabt. Nur selten entwickelte sich in den Landgemeinden im Mittelalter ein repräsentatives Organ, ein Gemeinderath, wie in den Städten. »Jede Gemeinde hatte ein Bannrecht, die damit zusammenhängende gesetzgebende Gewalt und das Recht der Selbstbesteuerung. Das Recht der Gemeinde in Dorfangelegenheiten zu bannen, d. h. bei Strafe zu gebieten und zu verbieten, verstand sich gewissermassen von selbst« (v. Maurer).

Gewöhnlich erschien die Versammlung aller vollberechtigten Genossen als Gemeindeversammlung, in welcher regelmässig das Princip der Stimmenmehrheit zur Anwendung kam. (Sachensp. II. 55. Schwabensp. Lassb. c. 214.) Hier wurden, wie in der alten Volksgemeinde, alle wichtigen Angelegenheiten abgemacht, es wurde Urtheil gefunden und Recht gewiesen, Vermögen verwaltet, Beamten gewählt, autonomische

Satzungen aufgestellt, über Annahme neuer Genossen entschieden.

Ueberall wurden die laufenden Geschäfte durch einen Gemeindevorstand besorgt, welcher unter den Namen Bauermeister, Ortsrichter, judex loci, Schultheiss, Schulze, vorkommt. Als bevollmächtigter Stellvertreter der Gemeinde, als Richter und Führer der Dorfgenossen, Vollstrecker der Gemeindebeschlüsse wurde er in allen freien Bauerngemeinden im Mittelalter erwählt; in den grundherrlichen Dörfern dagegen, namentlich in den auf slavischem Kolonialboden entstandenen deutschen Gemeinden, von der Herrschaft gesetzt oder seine Amtswürde an ein Gut den s. g. Schulzenhof, Erbscholtisei geknüpft, so z. B. in Preussen und Schlesien.

Seit dem XVI. Jahrh. wurden durch herrschaftliche oder obrigkeitliche Beamten die alten genossenschaftlichen Gemeindevorstände in Deutschland verdrängt oder wenigstens neben den herrschaftlichen Beamten in eine untergeordnete Stellung gebracht. Mit wenigen Ausnahmen wurde der Bauernstand seit dieser Zeit in Hörigkeit und Leibeigenschaft herabgedrückt. Mit dem ächten Eigenthum ging ihm die persönliche Freiheit verloren. Seit dem furchtbaren Unterliegen, im Verzweiflungskampfe des Bauernkrieges (1525), büsste er auch seine letzten, unter der Grundherrlichkeit noch vielfach gewahrten Rechte, Autonomie, Selbstverwaltung und Selbstgerichtsbarkeit innerhalb der ländlichen Gemeinden ein. Noch weiter brachte ihn dann die Verwüstung des dreissigjährigen Krieges und die darauf folgende Zeit des Absolutismus politisch und wirthschaftlich herunter, wie in der Mark Brandenburg erst in dieser Periode die Leibeigenschaft grundsätzlich ausgesprochen wurde (B. I. S. 49). Auch wurden in dieser Zeit die Allmenden, die alten genossenschaftlichen Gemeindegüter, vielfach von den Landesherrn als Eigenthum in Anspruch genommen und den Gemeindegliedern höchstens noch Nutzungsrechte daran übrig gelassen, wobei den Gewalthabern die Unwissenheit oder die bezahlte Rechtsverdrehung ihrer in vaterländischen Dingen unwissenden Juristen hülfreich zur Hand ging (Thudichum a. a. O. S. 295).

Die genossenschaftlichen Elemente der Rechtsprechung, welche früher auch in den hofrechtlichen Gemeinden verhanden gewesen waren, wurden beseitigt; an ihre Stelle traten

landesherrliche Untergerichte oder gutsherrliche Patrimonialgerichte, welche die alten Dorf- und Bauerngerichte vollständig verschlangen. An die Stelle der Gemeindeautonomie trat die Oktroirung alles Rechtes durch die Staatsgewalt. Seit dem XVII. Jahrh. wurden von den Landesherrn Dorf- und Markordnungen der eingreifendsten Art erlassen, ohne die Gemeinden über deren Inhalt irgendwie zu befragen.

Die Schulzen und Dorfrichter, welche vom Landesherrn oder der Gutsherrschaft gesetzt wurden, galten jetzt als »Unterbediente des Staates«. Jeder erhebliche Gemeindebeschluss wurde von der obrigkeitlichen Genehmigung abhängig gemacht, der Gemeindehaushalt der strengsten Staatskontrolle unterworfen; die Gemeindeversammlungen durften nur noch von der Obrigkeit einberufen werden. Aufnahme und Niederlassung neuer Gemeindeglieder wurde Sache der Obrigkeit, das Ortsbürgerrecht wurde von oben herab geordnet. Damit vollzog sich vielfach die Trennung der sich abschliessenden Realgemeinde der alten vollberechtigten Hufenbesitzer von der neu entstehenden politischen Gemeinde. Jene bestand daneben als eine privatrechtliche Korporation der Nutzungsberechtigten fort, während die politische Gemeinde wesentlich nur als Staatsanstalt »als Unterabtheilung des Staates« aufgefasst wurde. In viel höherem Grade als die Stadtgemeinde, welche sich aus sich selbst heraus zu einer öffentlich-rechtlichen Korporation entwickelt hatte, ist die politische Landgemeinde Produkt der Staatsgesetzgebung des XVIII. und XIX. Jahrhunderts (Gierke a. a. O. §. 33.). Nachdem durch die Einwirkung des gutsherrlichen Elements und den Untergang der Bauernfreiheit im spätern Mittelalter ihr autonomischer und genossenschaftlicher Charakter zerstört und fast nur die privatrechtliche Seite übrig geblieben war, ist die neuere politische Dorfgemeinde lediglich von obenher zu administrativen Zwecken geschaffen worden. Mit Ausnahme einzelner Gegenden am Meere, wie in den Alpen, wo sich wie in Ditmarsen, Friesland, den Urkantonen der Schweiz, die alte Bauernfreiheit erhielt, ist dieser Entwicklungsprocess für alle deutschen Staaten, im Norden, wie im Süden, im Osten, wie im Westen, in übereinstimmender Weise nachzuweisen. Die Kodifikation der Dorfverfassung in der II. Abth. des VII. Titels des II. Theiles des A. P. L. R. ist als der

typische Ausdruck der allgemeingültigen Auffassung des ländlichen Gemeinderechts im vorigen Jahrhundert anzusehen. Der Anachronismus besteht nur darin, dass die Vorschriften dieses Gesetzbuches, nach Beseitigung des unausgeführt gebliebenen Gemeindegesetzes vom 11. März 1850, in den sechs östlichen Provinzen des preussischen Staates bis auf den heutigen Tag (Juni 1872) praktisches Recht geblieben sind, während für Westfalen, die Rheinprovinz und die neuerworbenen Gebiete neuere Landgemeindeordnungen gelten.

§. 139.

Quellen des heutigen Rechtes der Landgemeinden.

1. Für die sechs östlichen Provinzen gilt »das Gesetz betr. die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen nebst dem Gesetz betr. die ländlichen Ortsobrigkeiten vom 14. April 1856«. Diese beiden zusammengehörigen Gesetze haben aber durchaus keinen organischen Charakter, sondern sind lediglich als eine Novelle anzusehen, welche an die ältern Landgemeindegesetze anknüpft. Unter diesen bei weitem das wichtigste ist der erwähnte Abschnitt II. des Tit. VII. des A. L. R., welcher jedoch nur subsidiäre Geltung hat. In erster Linie stehen die Statuten, das Herkommen oder die Observanz jedes Dorfes. Dazu kommen manche provinzielle Gesetze, wie z. B. die Dorfpolizeiordnung für das Herzogthum Schlesien und die Grafschaft Glatz vom 1. Mai 1804 (N. Schles. Ediktensamml. B. IX. S. 79 ff.).

2. In Neuvorpommern und Rügen ist das A. L. R. nicht eingeführt. Es ist dort die alte Dorfverfassung, wie sie sich zu Zeiten des Reiches unter schwedischer Herrschaft ausgebildet hatte, mit gewissen Modifikationen stehen geblieben. Die erwähnten beiden Gesetze vom 14. April 1856 haben aber auch dort Geltung erlangt.

3. Für die Provinz Westfalen gilt die Landgemeindeordnung vom 19. Nov. 1856. Dieselbe enthält ein vollständiges System der ländlichen Verfassung und hat deshalb hinsichtlich derselben alle älteren Rechtsnormen ausser Kraft gesetzt.

4. In der Rheinprovinz kommt die Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845 mit denjenigen Modifikationen zur Anwen-

dung, welche sie durch das Gesetz »betr. die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz vom 15. Mai 1856« erhalten hat.

5. In Hohenzollern und dem Jahdegebiet ist die ländliche Gemeindeverfassung erhalten, wie sie vor der preussischen Besitzergreifung bestanden hat. In Hohenzollern-Sigmaringen gilt für Stadt- und Landgemeinden die Gemeindeordnung vom 6. Juni 1840, in Hohenzollen-Hechingen hat die Stadt Hechingen eine besondere Stadtverfassung, für die übrigen Gemeinden gilt die Landgemeindeordnung vom 19. Oktober 1833.

6. Für die Provinz Hannover gilt das Gesetz vom 28. April 1859 betreffend die Landgemeinden, welches die öffentlichen Verhältnisse derselben regelt. Dasselbe begreift unter Landgemeinden auch diejenigen Städte, Vorstädte und Flecken, auf welche die Städteordnung keine Anwendung findet, deren eigenthümliche Verhältnisse jedoch besonders durch Statut geregelt werden sollen.

7. Im ehemaligen Kurfürstenthum Hessen gilt die Gemeindeordnung vom 23. Oktober 1834 sowohl für Stadt- als Landgemeinden.

8. Im ehemaligen Herzogthum Nassau regelt das Gesetz vom 26. Juli 1854 nebst dazu gehöriger Wahlordnung vom 12. August 1854 die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden und findet auf Stadt- und Landgemeinden gleichmässig Anwendung.

9. In Schleswig-Holstein sind die hauptsächlichsten Grundsätze zur Fortbildung der Landgemeindeverfassung in der Verordnung vom 22. September 1867 enthalten.

10. Für die Ortschaften des früheren Landgebietes der Stadt Frankfurt a. M. ist die Gemeindeordnung vom 12. August 1824 in Kraft geblieben.

11. Im Gebiete des vormals landgräflich-hessischen Amtes Homburg gilt das landgräflich-hessische Gesetz vom 9. Oktober 1849 betreffend die Einrichtung des Gemeindewesens.

§. 140.

Grundlagen der ländlichen Gemeindeverfassung.

Auf keinem Gebiete des öffentlichen Rechtes ist, wie schon die Quellenübersicht des vorigen §. ergiebt, die Verschiedenheit

der gesetzlichen Bestimmungen in Preussen so gross, wie auf dem des ländlichen Gemeindewesens. Ein gemeines Recht für den ganzen Staat besteht hier kaum. Wir müssen uns daher, wenn wir uns nicht in eine weitläufige Rechtsstatistik verlieren wollen, auf das Gemeinderecht der alten Provinzen, welche den grössten Theil des Gebietes bilden, beschränken.

Diejenige Ortsgemeinde, welche nach den Grundsätzen der Dorfverfassung organisirt ist, ist eine Landgemeinde. Jede Landgemeinde ist eine Korporation und als solche Subjekt von Rechten und Pflichten. Durch die Inkorporirung wird ein thatsächlich bestehender Inbegriff ländlicher Ansiedelungen und nachbarlich verbundener Einwohner juristisch zur Gemeinde erhoben.

a. Die dingliche Grundlage jeder Landgemeinde ist der Gemeindebezirk. In den östlichen Provinzen und Westfalen stehen den Gemeindebezirken die unten näher zu besprechenden selbstständigen Gutsbezirke gegenüber. Jede Veränderung der Landgemeinde- und Gutsbezirke erfolgt nach Vernehmung der Interessenten, bedarf höherer Genehmigung und wird im Amtsblatt bekannt gemacht. Die Vereinigung eines ganzen Landgemeinde- oder Gutsbezirkes mit einem anderen Bezirke bedarf, ausser der Zustimmung der Interessenten, in der Regel der Genehmigung des Königs.

b. Einwohner des Gemeindebezirks sind diejenigen Personen, welche innerhalb desselben ihren Wohnsitz haben. Der Wohnsitz im Gemeindebezirk kann entweder durch ausdrückliche Erklärung oder durch konkludente Handlungen begründet werden. Jeder Gemeindeeinwohner ist verpflichtet zu den Gemeindelasten beizutragen.

Gemeindemitglieder sind diejenigen Personen, welche die Gemeinde bilden. In den sechs östlichen Provinzen sind nur diejenigen Einwohner Mitglieder einer Landgemeinde, welche Grundstücke in derselben besitzen, ohne Unterschied, ob dieselben in Aeckern oder Häusern bestehen. Grundbesitzer, die nicht in der Gemeinde wohnen, sind nicht Gemeindemitglieder, sondern Forensen. In den westlichen

Provinzen dagegen gehören zu den Gemeindemitgliedern alle selbstständigen Einwohner des Gemeindebezirks mit Ausnahme der aktiven Militärpersonen, ferner alle diejenigen, welche im Gemeindebezirk ein Wohnhaus haben, ohne Unterschied, ob sie Gemeindeeinwohner sind oder nicht. Jedes Mitglied einer Landgemeinde ist berechtigt, die öffentlichen Gemeindeanstalten zu gebrauchen und an den Nutzungen des Gemeindevermögens Theil zu nehmen, soweit nicht besondere privatrechtliche Titel entgegenstehen, aber auch verpflichtet zu den Gemeindelasten beizutragen.

Das Gemeinderecht im eigentlich technischen Sinne besteht in der Befugniss, an den öffentlichen Geschäften, in der durch die Gemeindeverfassung geordneten Weise, Theil zu nehmen, also in der Fähigkeit, in den Gemeindeangelegenheiten zu stimmen, zu Gemeindeämtern zu wählen und eine Stelle in der Gemeindeverwaltung anzunehmen. Diejenigen Gemeindemitglieder, welchen das Gemeinderecht zusteht, heissen Gemeindeberechtigte, Stimmberechtigte, in der Rheinprovinz Meistbeerbte. Mit dem Gemeinderechte ist die Verpflichtung verbunden, eine Stelle in der Gemeindeverwaltung oder Vertretung anzunehmen und eine Zeit lang zu versehen, soweit nicht gesetzliche Entschuldigungsgründe zur Seite stehen. In den östlichen Provinzen hängen die Bedingungen, unter welchen das Gemeinderecht ausgeübt werden darf, zunächst von der besondern Ortsverfassung ab. Durch dieselbe können die Gemeindemitglieder hinsichtlich ihrer Theilnahme am Stimmrecht in verschiedene Klassen mit verschiedener Abstufung der Stimmen getheilt werden (Vollbauern, Halbbauern u. s. w.); auch kann den Besitzern solcher Grundstücke, welche die übrigen an Werth und Grösse erheblich übersteigen, auch mehr als eine Stimme beigelegt werden. In den westlichen Provinzen ist, wie in den Stadtgemeinden, das Gemeinderecht gesetzlich festgestellt, wobei ein gewisser, nach den Verhältnissen verschieden geordneter Census die ganz Vermögenslosen ausschliesst. Wie das städtische Bürgerrecht, so kann auch das ländliche Gemeinderecht verloren gehen, in Folge des Verlustes der bürgerlichen Ehre oder wenn eines der gesetzlichen Erfordernisse in der Person des bisher Berechtigten nicht mehr vorhanden ist.

§. 141.

Die Gemeindeversammlung.

In den östlichen Provinzen ist es Regel, dass sämmtliche Gemeindeberechtigten zur Theilnahme an den Berathungen und Beschlüssen über die Gemeindeangelegenheiten befugt sind und als Gemeindeversammlung zusammentreten. Nur dann, wenn eine Gemeinde es beantragt, kann eine durch Wahl von Gemeindeverordneten gebildete Gemeindevertretung eingeführt werden. In den westlichen Provinzen ist es dagegen Regel, dass die Gemeinde durch Gemeindeverordnete vertreten wird. Die Versammlung der Gemeindeverordneten repräsentirt durch ihre Beschlüsse den Willen der Gemeinde und tritt insofern ganz an die Stelle der Gemeindeversammlung. Wo in den östlichen Provinzen eine Gemeindevertretung eingeführt ist, richtet sich die Zahl der Gemeindeverordneten, die Befähigung Mitglied der Gemeindevertretung zu sein, die Bildung der Wahlklassen, die Organisation der Gemeindevertretung selbst nach dem Statutarrecht jeder einzelnen Landgemeinde, in den westlichen Provinzen sind darüber allgemein geltende gesetzliche Normen aufgestellt, insbesondere werden die Wähler, nach Massgabe der von ihnen zu entrichtenden Steuern, wie in den Städten in drei Klassen getheilt; in den östlichen Provinzen wird die Wahlperiode durch das Gemeindestatut geregelt, in den westlichen dauert sie sechs Jahre. Die Gemeindeverordnetenversammlung kann in den östlichen Provinzen durch den Minister des Innern, in den westlichen auf Antrag des Staatsministeriums durch den König aufgelöst werden.

Die hauptsächlichste Thätigkeit der Gemeindeversammlung (sowie der Gemeindeverordnetenversammlung, wo eine solche besteht), ist eine beschliessende, sie hat über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu beschliessen, soweit dieselben nicht ausschliesslich dem Gemeindevorstand überwiesen sind, also namentlich über die Art und Weise der Ausführung von Gemeindeanlagen und Anstalten und über die Verwaltung des Gemeindevermögens, sie hat ferner ihr Gutachten über diejenigen Gegenstände abzugeben, welche ihr zur Begutachtung von den Aufsichtsbehörden vorgelegt werden; sie darf ihre Beschlüsse niemals selbst ausführen, dies letztere kommt lediglich dem

Gemeindevorstande zu. Die Gemeindeversammlung hat ferner die gesammte Verwaltung der Gemeinde und ihrer Anstalten und Stiftungen zu kontrolliren; dahin gehört auch die Kontrolle aller dabei beschäftigten Beamten und ihrer Thätigkeit. Die Gemeindeversammlung ist befugt, sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse, von der Verwendung der Gemeindeeinnahmen und von der gehörigen Ausführung der Gemeindearbeiten Ueberzeugung zu verschaffen, sie kann zu diesem Zwecke Einsicht der Akten verlangen, Ausschüsse niedersetzen und Anzeige über Pflichtwidrigkeiten der Gemeindebeamten bei der Aufsichtsbehörde anbringen.

§. 142.

Der Gemeindevorstand.

Im Gegensatz zur Gemeindeversammlung, deren Thätigkeit wesentlich eine berathende, beschliessende und kontrollirende ist, steht dem Gemeindevorstande die exekutive Gemeindegewalt zu. An der Spitze jeder Landgemeinde steht ein Gemeindevorsteher, Schulze, Dorfrichter. Ihm zur Seite stehen in den östlichen Provinzen wenigstens zwei Schöppen, Gerichtsmänner, Dorfgeschworne, in den westlichen ein Stellvertreter oder Beigeordneter. Dieselben bilden zusammen den Gemeindevorstand; dieser ist aber niemals kollegialisch organisirt, vielmehr übt der Gemeindevorsteher seine Funktionen nach eigener Entschliessung aus, so dass die ihm beigeordneten Beamten neben ihm nur eine berathende Stimme haben und lediglich als seine Gehülfen erscheinen; in Fällen, in welchen der Gemeindevorsteher seine Pflicht zu thun unterlässt, sind sie verpflichtet entweder selbst das Verabsäumte auszuführen oder der vorgesetzten Behörde Anzeige zu machen.

In den östlichen Provinzen ist in vielen Landgemeinden das Recht und die Pflicht das Schulzenamt zu verwalten mit dem Besitze eines Gutes verbunden, Erbscholtisei, Schulzengut, feudum sculteticum.[1] In denjenigen Gemeinden, wo kein

---

1) Ueber den erblichen Schulzen in Preussen vergl. J. Voigt, Geschichte Preussens B. III. S. 476 ff. B. VI. S. 733 ff. L. M. Riedel, Beiträge zur Kunde des deutschen Rechtes (über die Dorfschulzen östlich der Elbe). Königsb. 1834. Ueber die rittermässigen Erbscholtiseien in Schlesien vergl. Tschoppe und Stenzel a. a. O. S. 153, auch in der Mark Brandenburg

solches Schulzengut besteht, wird der Schulze von der Gutsherrschaft, nach Anhörung der Gemeindeversammlung, ernannt, falls nicht statutarisch eine andere Ernennungsart, z. B. Wahl durch die Gemeinde, feststeht. (Eine völlige Neuordnung dieser Verhältnisse wird durch Annahme des Entwurfs der Kreisordnung stattfinden, welcher auch tief in die Verfassung der Landgemeinden eingreift.) In Westfalen wird der Gemeindevorsteher von der Gemeindeversammlung aus der Zahl der Gemeindeberechtigten auf sechs Jahre gewählt; in der Rheinprovinz wird der Gemeindevorsteher vom Landrath aus den Mitgliedern der Gemeindeversammlung ernannt. Die Bestellung der Schöppen, Gerichtsmänner, Beistände erfolgt überall nach gleichen Grundsätzen, wie die des Gemeindevorstehers.

Die Gesetze legen dem Gemeindevorstand folgende Geschäfte auf: a) er hat, so oft es nothwendig ist, die Gemeinde zusammenzurufen, die Versammlung zu leiten und den Beschluss nach der Mehrheit der Stimmen abzufassen; b) er muss der Gemeinde die Gesetze, Verordnungen und Verfügungen der vorgesetzten Obrigkeit bekannt machen und für deren Befolgung und Ausführung sorgen; c) er hat die Beschlüsse der Gemeindeversammlung vorzubereiten und auszuführen; in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen ist er verpflichtet, die Ausführung eines Gemeindebeschlusses zu beanstanden; d) er hat die Gemeindeanstalten zu verwalten und diejenigen, für welche besondere Verwaltungen eingesetzt sind, zu beaufsichtigen; e) er hat das Eigenthum der Gemeinde, nach den Beschlüssen der Gemeindeversammlung, zu verwalten und ihre Rechte zu wahren; f) er hat die Gemeindeabgaben und Dienste nach den geltenden Vorschriften und den Beschlüssen der Gemeindeversammlung auf die Verpflichteten zu vertheilen und die Beitreibung zu bewirken; g) er hat die auf dem Etat oder besondern Beschlüssen der Gemeindeversammlung beruhenden Einnahmen und Ausgaben anzuweisen und das Rechnungs- und Kassenwesen zu überwachen und zu revidiren; h) er hat die Gemeinde nach

---

kommen rittermässige Erbschulzen vor. Riedel a. a. O. S. 49. Eine gute geschichtliche Erörterung des Erbschulzenamtes findet sich in den Motiven des Regierungsentwurfes der Kreisordnung vom 27. Sept. 1869. S. 89 ff.

aussen zu vertreten und Namens ihrer mit Privatpersonen, wie mit Behörden zu verhandeln und Schriftwechsel zu führen; i) er hat regelmässig alle Urkunden und Verhandlungen, welche die Gemeinde verbindlich machen sollen, zu vollziehen; k) er hat, unter Leitung der Ortspolizeibehörde die polizeilichen Funktionen in der Gemeinde zu versehen, in den westlichen Provinzen ist er zugleich Hülfsbeamter der gerichtlichen Polizei.

§. 143.

Gegenstände der Gemeindeverwaltung.

1. In Betreff des Gemeindehaushaltes gelten bei den ländlichen Gemeinden im wesentlichen dieselben Grundsätze, wie bei den städtischen. Nur finden grössere Beschränkungen bei einzelnen Geschäften der Dorfgemeinden statt; so können dieselben ohne Erlaubniss der Aufsichtsbehörde keine unbeweglichen Güter durch lästigen Vertrag an sich bringen. Einer gleichen Genehmigung bedarf es, wenn eine Dorfgemeinde eine Pachtung ausserhalb der Dorfflur eingehen will. Zur Veräusserung von Gemeindegrundstücken und Gerechtigkeiten, sowie zur Aufnahme von Schulden, zu Processen der Dorfgemeinde, welche die Substanz ihres Vermögens betreffen, ist gleichfalls höhere Genehmigung erforderlich. Gemeindewaldungen sind auch fernerhin als solche zu erhalten. Eine Verwandlung derselben in Aecker oder Wiesen, sowie ausserordentliche Holzschläge können nur mit Genehmigung der Regierung vorgenommen werden.

In den östlichen Provinzen dürfen selbstständige Gemeindesteuern nur dann erhoben werden, wenn sie auf hergebrachter Ortsverfassung beruhen oder vom Könige genehmigt sind, sie sind in der Regel durch Zuschläge zu den Staatssteuern aufzubringen. Auch hängt es in den östlichen Provinzen im allgemeinen von dem Beschlusse der Gemeindeversammlung ab, ob ein Haushaltsetat aufgestellt werden soll, doch kann die Anfertigung eines solchen vom Landrath angeordnet werden, wenn nach seinem Ermessen Unordnungen im Gemeindehaushalt es nothwendig machen. In den westlichen Provinzen muss für jede Gemeinde über alle Einnahmen und Ausgaben sowie Dienste, welche sich im voraus bestimmen lassen, ein Haushaltsetat entworfen werden. Die Feststellung des Etats erfolgt durch die Gemeindeversammlung beziehungs-

weise Gemeindevertretung. Die Gemeindekasse wird in der Regel vom Schulzen unter Zuziehung der Schöppen verwaltet. Die Rechnungslegung muss jährlich und zwar schriftlich erfolgen; sie wird mit den Belegen der Gemeindeversammlung bez. Gemeindevertretung unterbreitet, welche den Rechnungslegern Decharge zu ertheilen oder ihre Einwendungen bei der Aufsichtsbehörde anzubringen hat.

2. Polizeiobrigkeitliche Gewalt ist den Landgemeinden, als solchen, nicht eingeräumt; der Gemeindevorstand fungirt in dieser Beziehung überall nur als untergeordnetes Organ der Obrigkeit (nach dem Entwurfe der Kreisordnung §. 30 ist der Gemeindevorsteher die Obrigkeit des Gemeindebezirkes), er ist jetzt lediglich darauf beschränkt, die Anordnungen der Polizeiobrigkeit auszuführen und deren Befolgung zu überwachen. Als nächste Polizeiobrigkeit der Landgemeinden fungiren in den Provinzen Preussen, Pommern, Brandenburg, Schlesien und Sachsen die Gutsherrschaften oder wo solche nicht bestehen, ein vom Staate ernannter Beamter, in der Provinz Posen die Polizeidistriktskommissarien, in Westfalen der Amtmann, in der Rheinprovinz der Bürgermeister. Die Ausübung der polizeilichen Funktionen im Gemeindebezirke ist von den Beschlüssen der Gemeindeversammlung in keiner Weise abhängig, sondern erfolgt lediglich nach den Anweisungen der vorgesetzten Behörden, insbesondere der Ortspolizeibehörde, welche auch befugt ist, für den Umfang des Gemeindebezirks, polizeiliche Vorschriften, nach Anhörung des Gemeindevorstandes, zu erlassen, nur bei Feldpolizeiordnungen ist die Zustimmung der Gemeindeversammlung erforderlich.

3. In Betreff der Armenpflege und Armenpolizei gelten im wesentlichen für die Landgemeingen, dieselben Grundsätze wie für die Stadtgemeinden. Regelmässig bildet jede Landgemeinde einen Ortsarmenverband, welchem die Verpflegung seiner hülfsbedürftigen Angehörigen obliegt.

4. Obgleich in den östlichen Provinzen ein s. g. Dorfgericht, welches aus dem Schulzen als Dorfrichter und den Schöppen oder Gerichtsmännern zusammengesetzt ist, dem Namen nach besteht, so ist doch von einer eigentlichen Gerichtsbarkeit der Landgemeinden nichts übrig geblieben. Im

wesentlichen beschränkt sich die Kompetenz des s. g. Dorfgerichtes auf einzelne Handlungen der s. g. freiwilligen Gerichtsbarkeit, besonders bei Gefahr im Verzuge. Ueber Rechtsstreitigkeiten darf in der Regel das Dorfgericht weder verhandeln noch entscheiden; doch kann unter Umständen dem Dorfgerichte die Untersuchung und Entscheidung feldpolizeilicher Streitigkeiten unter Zustimmung der Ortsobrigkeit von der Regierung ausdrücklich übertragen werden.[1]

5. In Betreff der Kirchen- und Schulangelegenheiten gelten für die Landgemeinden im wesentlichen dieselben Grundsätze, wie für die Städte.

§. 144.

Die Sammtgemeinden.

In verschiedenen Theilen Preussens stehen zwischen der Ortsgemeinde und dem Kreisverbande Kommunalwesen in der Mitte, welche ihrer juristischen Natur nach als erweiterte Ortsgemeinden anzusehen sind. Es kommen hier besonders die Amtsgemeinden von Westfalen und die Bürgermeistereien der Rheinprovinz in Betracht, während es in den sechs östlichen Provinzen an jeder solchen Mittelstufe fehlt. In den westlichen Provinzen sind dieselben aus der einst dort geltenden französischen Municipalverfassung herübergenommen, welche immer mehrere kleinere Gemeinden zu einem Ganzen zusammenfasste und den Organen derselben alle gemeinsamen Angelegenheiten dieses Verbandes überwies, während die Organe der Einzelgemeinden auf deren rein lokale Angelegenheiten beschränkt wurden.

In Westfalen ist das Amt ein Inbegriff von Landgemeinden und Gutsbezirken, in der Rheinprovinz ist die Bürgermeisterei ein Inbegriff von einzelnen Gemeinden, welche zu einem einheitlichen Ganzen verbunden sind. Uebrigens kann die Bürgermeisterei auch aus Einer Gemeinde bestehen, wenn diese von dem Umfange ist, um den Zwecken einer Bürgermeisterei für sich allein zu genügen. Nach der Gemeindeordn. für die

---

1) A. Th. Fritsch, Preussische Dorfgerichtsordnung. Eine Zusammenstellung sämmtlicher die Dorfgerichte in Preussen betreffenden gesetzlichen Vorschriften. Breslau 1865.

Rheinpr. vom 23. Juli 1845 sollen die Bürgermeistereien allerdings in ihrer damaligen Begrenzung bestehen bleiben. Nach der rheinischen Städteordn. von 1856 §. 91 sind indessen die Städte ausgeschieden. Amt und Bürgermeisterei sind zunächst staatliche Verwaltungsbezirke, daneben bilden sie aber zugleich »in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle zu der Bürgermeisterei oder dem Amte gehörigen Gemeinden ein gemeinsames Interesse haben, einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde. Welche Angelegenheiten Gegenstand des Bürgermeistereikommunalverbandes sein sollen, wird, soweit sie nicht durch gesetzliche Vorschrift besonders bestimmt sind, durch Beschluss der Bürgermeistereiversammlung, unter Genehmigung der Regierung festgestellt«. Der dem Verwaltungsbezirke vorgesetzte Staatsbeamte, der Amtmann oder Bürgermeister, ist zugleich Kommunalvorsteher. Nur in Verbindung mit ihm ist die theils aus den Vorstehern, theils aus besondern Abgeordneten der zugehörigen Gemeinden, theils aus den Vertretern der Gutsbezirke zusammengesetzte Amts- resp. Bürgermeistereiversammlung im Stande den Kommunalverband als juristische Person darzustellen. Die Bedeutung dieser Verbände besteht in einem Theile der sonst der Ortsgemeinde zustehenden Befugnisse, einem eigenen Kommunalhaushalte, dem Rechte der Selbstbesteuerung, der Beschlussfassung in eigenen Angelegenheiten, wozu in Westfalen eine Einwirkung auf die Angelegenheiten der einzelnen Gemeinden kommt. Dagegen übt alle Polizeigewalt der Amtmann oder Bürgermeister, als reines Staatsorgan, im Namen und Auftrag des Staates.

Der im Jahre 1850 gemachte Versuch, das Institut der Sammtgemeinden auch auf die östlichen Provinzen auszudehnen, kam nicht zur Ausführung, doch können auch hier einzelne Landgemeinden untereinander, mit einer Stadtgemeinde oder einem Gutsbezirke in Beziehung auf einzelne gemeinsame Angelegenheiten, sowohl durch Vertrag als Gesetz zu einer Einheit verbunden werden z. B. zu einem Armenverbande, zu einem Deichverbande. Der Entwurf der neuen Kreisordnung hat in den Amtsbezirken ein Mittelglied zwischen den einzelnen Landgemeinden und dem Kreise vorgeschlagen. »Behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlicher Angelegenheiten wird jeder Kreis mit Ausschluss der Städte in

Amtsbezirke getheilt«, §. 47; doch können auch Gemeinden und Gutsbezirke, welche eine den Gesetzen entsprechende Amtsverwaltung herzustellen vermögen, wo die örtlichen Verhältnisse es gestatten, auf Antrag der Betheiligten zu eigenen Amtsbezirken erklärt werden. Da den Amtsbezirken im Amtsausschusse ein Vertretungsorgan gegeben und demselben »die Beschlussfassung über Kommunalangelegenheiten zusteht, welche die Einzelgemeinden und Gutsbezirke durch übereinstimmenden Beschluss dem Amtsbezirke überweisen wollen«, so ist dadurch der Weg gebahnt, dass sich diese Amtsbezirke organisch, aus innerem Bedürfnisse heraus, zu wahren Kommunalverbänden erheben können, ohne dass die Gesetzgebung in diese Entwicklung zwingend eingreift.[1]

§. 145.

Gutsbezirke und Gutsherrschaften.

Dem Gemeindebezirke steht in den sechs östlichen Provinzen, in Westfalen und Schleswig-Holstein der selbstständige Gutsbezirk gegenüber, d. h. dasjenige räumliche Gebiet, dessen Bewohner nicht durch einen Gemeindeverband zusammengehalten werden, sondern unmittelbar unter einer Gutsherrschaft stehen, welche für sie den Gemeindeverband vollständig ersetzt. Der Gutsherr hat innerhalb desselben alle diejenigen öffentlichrechtlichen Pflichten zu erfüllen, welche einer Landgemeinde, als Gesammtheit, obliegen und ist ebenso befugt alle mit der Erfüllung dieser Verbindlichkeiten verknüpften Rechte auszu-

---

1) Abgeord. Miquel sagte treffend (51. Sitzung vom 19. März 1872, Sten. Ber. S. 131): »Zur Zeit ist das Amt in Wahrheit und vorzüglich ein Polizeibezirk. Wir sind nicht weiter gegangen in dieser Beziehung, als dass wir im Anschluss an die erste Vorlage der Regierung gesagt haben: es ist das Amt berufen, die polizeilichen und sonstigen öffentlichen Angelegenheiten, die ihm übertragen werden, zu verwalten. Wir haben die Befugnisse beschränkt auf diejenigen Dinge, welche rein polizeilicher Natur sind und für welche eine Vertretung nothwendig ist. Wir haben aber auch gesagt, es soll das Amt kompetent sein in allen denjenigen Angelegenheiten, welche ihm durch einstimmigen Beschluss der Gemeinden und Gutsbezirke übertragen werden. Hier wünschen wir allerdings, dass allmälig das natürliche Interesse der Interessenten selbst dahin führe, diese verschiedenen gemeinschaftlichen Angelegenheiten, auch dem Einen Körper zu übertragen — nicht auf einmal, nicht unerwogen durch einen grossen Schlag, sondern bei genauer und sorgfältiger Detailerwägung werden wir in dieser Beziehung Schritt für Schritt weiter gehen.«

üben. Den übrigen Bewohnern des Gutsbezirks gegenüber nimmt der Gutsherr dieselbe Stellung ein wie sie der ländliche Gemeindevorsteher zu den Mitgliedern der Gemeinde hat.

Der Begriff des Gutsbezirkes fällt keineswegs immer mit dem privatrechtlichen Grundeigenthum des Gutsbesitzers zusammen, sondern ist ein durchaus öffentlich-rechtlicher. Die gutsherrlichen Rechte haften stets an einem bestimmten Grundbesitze und gehen deshalb auf jeden neuen Erwerber über. Der Begriff des Rittergutes, welcher in den verschiedenen Provinzen verschieden bestimmt ist, fällt keineswegs immer mit dem Begriff des selbstständigen Gutsbezirkes zusammen, indem es Rittergüter giebt, welche ländlichen oder städtischen Gemeindebezirken einverleibt sind oder mehrere Rittergüter in der Provinz Preussen adlige Freidörfer bilden. Der Begriff des selbstständigen Gutsbezirkes ist ein nur geschichtlich festzustellender. Negativ besteht sein Wesen in der Freiheit von jedem Gemeindeverband, positiv darin, dass der Besitzer eines nicht zum Gemeindeverband gehörigen Grundstücks gutsherrliche Rechte über die in einem gewissen Bezirke weilenden Personen auszuüben befugt ist. Der gegenwärtige Umfang eines selbstständigen Gutsbezirkes besteht aus denjenigen Grundstücken, welche ihm bei Erlass des Gesetzes über die Landgemeindeverfassungen in den östlichen Provinzen vom 14. April 1856 beziehungsweise der Landgemeindeordnung für Westfalen vom 19. März 1856 angehört haben, soweit seine Grenzen nicht seitdem in rechtsverbindlicher Weise verändert worden sind. In den östlichen Provinzen, mit Ausnahme von Posen, haben die Gutsherrschaften eine zwiefache Stellung: Erstens steht ihnen die Ortsobrigkeit über die von ihnen abhängigen Landgemeinden zu, kraft deren sie folgende Rechte haben: a) Betheiligung bei Abfassung der Gemeindestatuten; b) Ernennung von Schulzen und Schöppen; c) Ertheilung des Konsenses bei Erwerb und Veräusserung von Grundstücken, bei Führung von Processen, bei Kontrahirung von Schulden der Landgemeinden; d) erstinstanzliches Aufsichtsrecht über die Gemeinde; e) Verwaltung der Polizei im Gemeinde- wie im Gutsbezirke. Zweitens innerhalb ihres eigenen Gutsbezirkes, welcher nicht zum ländlichen Gemeindebezirk gehört, üben sie ausserdem noch Rechte und Pflichten eines Gemeindevorstandes aus.

In Westfalen haben die Gutsherrschaften nur die Rechte zweiter Art über ihre eigenen Gutsbezirke. Auch in der Provinz Posen haben sie keine polizeiobrigkeitlichen Rechte ausserhalb ihres Gutsbezirkes. In diesen Provinzen stehen daher die Landgemeinden in gar keinem Abhängigkeitsverhältnisse zu den Gutsherrschaften, sondern sind denselben vollständig koordinirt. In der Rheinprovinz giebt es, abgesehen von den deutschen Standesherrn, gar keine gutsherrlichen Rechte. Die wenigen dort vorhandenen kleinen Rittergüter sind den Landgemeinden vollständig einverleibt. Nach dem Entwurfe der neuen Kreisordnung wird die Landgemeinde von der Gutsherrschaft vollständig gelöst, der Begriff der gutsherrlichen Ortsobrigkeit beseitigt und damit die Gemeinde vollständig emancipirt. Dagegen bleibt der selbstständige Gutsbezirk in der bisherigen Abgrenzung erhalten. Für den Bereich eines selbstständigen Gutsbezirkes ist der Besitzer des Gutes zu den Pflichten und Leistungen verbunden, welche den Gemeinden für den Bereich ihres Gemeindebezirkes im öffentlichen Interesse gesetzlich obliegen. Derselbe hat die obrigkeitlichen Befugnisse und Pflichten entweder in Person oder durch einen von ihm zu bestellenden, zur Uebernahme des Amtes befähigten Stellvertreter auszuüben. Nach Durchführung der neuen Kreisordnung wird also der in Westfalen bestehende Zustand auch in den östlichen Provinzen durchgeführt werden.

Anmerkung. Nach dieser übersichtlichen Darstellung der bestehenden Landgemeindeverfassung der alten Provinzen bedarf es wohl kaum der Bemerkung, dass dieselbe, besonders in den östlichen Provinzen, weit hinter der Entwicklung unserer staatlichen, wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse zurückgeblieben ist. Das Reformbedürfniss ist hier fast einstimmig zugestanden; dagegen wird eine allgemeine Landgemeindeordnung für den ganzen preussischen Staat wohl von keiner Seite mehr ernstlich befürwortet. Es besteht ein geschichtlich begründeter, auch in den heutigen Verhältnissen noch fortwirkender Unterschied zwischen den Ländern diesseits und jenseits der Elbe, zwischen den westlichen Landgemeinden, welche aus der Markgenossenschaft und den östlichen, welche aus planmässigen deutschen Kolonialanlagen hervorgegangen sind. Eine gemeinsame Landgemeindeordnung ist nur für die sechs östlichen Provinzen nothwendig und wünschenswerth, in denen im grossen Ganzen Gleichheit der agrarischen und gesellschaftlichen Verhältnisse vorliegt; aber auch eine solche Landgemeindeordnung darf nur die allgemeinsten Grundzüge enthalten, während sie

alles Speciellere dem Ortsstatut überlassen muss. Dieses, nicht die Provinzialgesetzgebung, ist hier das naturgemässe Organ der Rechtsschaffung, da die Provinzen selbst die weitgehendsten Verschiedenheiten in sich bergen. Im Ortsstatute allein können die s. g. »berechtigten Eigenthümlichkeiten« des ländlichen Gemeinderechts ihren Schutz finden. Der erste Schritt ist die Emancipation der Landgemeinde von der gutsherrlichen Gewalt, da »von der geschichtlichen Kontinuität der Gutsherrschaften, als natürlicher Ortsobrigkeiten über ihre Dorfbewohner, als ihre Hintersassen«, wohl kaum noch im Ernste die Rede sein kann. Aber die so von aussen emanicipirte Landgemeinde soll innerlich nicht auf den Sand schablonenhafter Theorien, sondern auf die gegebenen festen geschichtlichen Grundlagen, im Sinne der deutschen Dorfverfassung, erbaut werden. Nirgends hat büreaukratische Afterweisheit und vulgärer Liberalismus soviel gesündigt, als auf diesem Gebiete. Nichts ist dem derben Realismus der bäuerlichen Verhältnisse widersprechender, als doktrinäre Gleichmacherei. Die vielfach noch erhaltene Unterscheidung der Klassen der bäuerlichen Besitzer, der Vollbauern, Halbbauern, Kossathen, Gärtner u. s. w. ist für die ländlichen Gemeindeverhältnisse unendlich viel praktischer und volksthümlicher, als die Eintheilung nach der Staatssteuer. Wo irgend möglich, vermeide man das Repräsentativsystem in der Landgemeinde und erhalte die alte Gemeindeversammlung aller stimmberechtigten Bauern aufrecht. Man schütze das bäuerliche Element gegen das wachsende Dorfproletariat, welches durch die radikalen Gemeindeordnungen der kleinern Staaten seit 1848 dort vielfach ein bedenkliches Uebergewicht gewonnen hat. Vestigia terrent. Vor allem pflege man das alte deutsche Schulzenamt, ein Institut, welches sich, unter der ungünstigsten Gesetzgebung, mit achtungswerther Lebensfähigkeit behauptet hat. Man erkenne in dem Ortsschulzen nicht blos den »Unterbedienten des Landrathsamtes«, sondern ehre in ihm den Gemeindevorstand. Wahl des Schulzen durch die Gemeinde, Bestätigung desselben durch den Kreisausschuss, ist der allein würdige Modus der Ernennung. (Die Bestimmung des neuen Kreisordnungsentwurfes, dass die Gemeindevorsteher von der Gemeindeversammlung erwählt, von dem Landrathe auf das Gutachten des Amtsvorstehers bestätigt werden sollen, dass aber die Bestätigung nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden darf, kommt im wesentlichen auf dasselbe hinaus.) Indem man so die bäuerliche Landgemeinde äusserlich befreit und innerlich rekonstruirt, erkenne man aber zugleich das selbstständige Element des grössern Grundbesitzes an, wie dies der Entwurf der neuen Kreisordnung in staatsmännischem, wahrhaft konservativ-liberalem Geiste thut. Einfügung der Rittergüter in die bäuerlichen Dorfgemeinden wäre nach den geschichtlichen, gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Verhältnissen der östlichen Provinzen ein innerer Widerspruch, welcher wenigstens für jetzt nur Disharmonie und Auflösung

mit sich führen würde. Der »selbstständige Gutsbezirk« neben den Landgemeinden hat nach dem Urtheil aller sachkundigen Männer (auch des erfahrenen Lette) für jetzt seine innere Berechtigung, wenn auch einmal die Zeit kommen wird, wo wie in England, Landgemeinde und Gutsbezirk sich organisch zu einer Ortsgemeinde zusammenfügen lassen. Vor allem darf der Gesetzgeber nie aus den Augen lassen, dass unser deutsches Dorf nur selten zur Entwicklung eines allseitigen, in sich abgeschlossenen, sich selbstgenügenden Gemeindelebens die ausreichenden Elemente bietet, sondern dass die ländliche Gemeinde in höherem Masse, wie die städtische, ihre Ergänzung in dem Kreisverbande, oder auch in freiwillig sich bildenden Sammtgemeinden finden muss, wo auch jetzt schon Landgemeinden und Gutsbezirke sehr wohl harmonisch zusammenwirken können. Nur so kann das »Kleingemeindethum« aus seiner Beschränktheit herausgerissen und zu einem lebendigen Gliede der Selbstverwaltung erhoben werden.

III. Die Kreisverbände.[1]

A. In den acht alten Provinzen.

§. 146.

1) Das gegenwärtig noch bestehende Recht der acht ältern Kreisordnungen.

Die Wiege des preussischen Staates, die Mark Brandenburg, ist auch die der Kreisverbände. Dieselben sind aus den alten

1) Das vollständigste Material enthält K. F. Rauer, Die ständische Gesetzgebung des preussischen Staates Th. I. u. II. Berlin 1845. Neue Folge Th I. und II. Berlin 1852. Neuere ständische Gesetzgebung der preussischen Staaten. Berlin 1859. v. Lancizolle, Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preussen mit Einschluss der Landtagsabschiede. Berlin 1847. Dr. Ernst von Möller, Das Recht der preussischen Kreis- und Provinzialverbände. Breslau 1866. v. Rönne, Staatsr. B. I. §. 167—185. De lege ferenda besonders die erwähnte Schrift R. Gneists über die preussische Kreisordnung und Lette, Zur Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung. Berlin 1867. Von Interesse ist auch Staatsrath Dr. G. Weizel, »Das badische Gesetz vom 5. Okt. 1863 über die Organisation der innern Verwaltung«. Karlsruhe 1864. Für das Verständniss des neuen Entwurfes der Kreisordnung wichtig ist der Regierungsentwurf vom 27. Sept. 1869 mit den ebenso ausführlichen, als gründlichen Motiven (Haus der Abgeordneten 10 Legislaturper. III. Session 1869. No. 89); der neue von der Regierung vorgelegte Entwurf vom 20. Dec. 1871 und der Entwurf in der Fassung, wie er aus den Berathungen des Abgeordnetenhauses hervorgegangen ist vom 23. März 1872, ebenso die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses vom 16.—23. März 1872 (Stenogr. Prot. S. 1277—1500). Belehrend sind besonders die Bemerkungen des Reg.-Kommissarius Geh. Rath Persius, die Referate von Lasker, Miquèl und Dr. Friedenthal; des letztern tiefdurchdachte Rede über »die Grundgedanken der Kreisordnung« ist als besondere Schrift in Berlin (bei Kortkampf) 1872 erschienen und verdient Beachtung in den weitesten Kreisen des Landes.

Kreiskonventen der adligen Rittergutsbesitzer hervorgegangen und von der Mark Brandenburg nach und nach auf alle übrigen Gebietstheile der Monarchie übertragen worden. Die Rittergutsbesitzer eines Kreises bildeten seit uralter Zeit eine ständische Korporation, an deren Spitze, als Vorsteher und Verwalter ihrer kommunalen Angelegenheiten, der von ihnen erwählte Landrath stand. Seit dem 30jährigen Kriege übertrug der Landesherr den Landräthen auch seine Staatsgeschäfte, sie wurden zugleich zu landesherrlichen Beamten gemacht und erhielten innerhalb ihrer Kreise fast alle Regierungsgeschäfte für das platte Land übertragen; dagegen traten den so in die Doppelstellung von Kreisvertretern und Staatsbeamten gebrachten Landräthen gewählte Kreisdeputirte, theils als Gehülfen, theils als Vertreter der ständischen Kreiskörperschaft zur Seite. Bei der Neuorganisation der Behörden im J. 1815 wurden die Landräthe ihrer Doppelstellung entkleidet und in eigentliche Staatsbeamte verwandelt, die Kreise dagegen, als besondere durch Deputirte zu vertretende Korporationen anerkannt, denen nun auch die bisher nicht zu den Kreisen gehörigen Städte einverleibt wurden und in welchen neben der Ritterschaft auch die Landgemeinden eine wenn auch freilich ungenügende Vertretung erhielten. Die allgemeine Durchführung dieser Kreisverfassung erfolgte in den Jahren 1825—1828 durch acht provinzielle Kreisordnungen in den acht damaligen Provinzen.[1] Durch Verordnungen der Jahre 1841 und 1842, für die Rheinprovinz vom Jahre 1846 wurde die Kompetenz der Kreisverbände dahin erweitert, dass sie die Befugniss erhielten, Ausgaben zu gemeinnützigen Einrichtungen und Anlagen im Interesse des gesammten Kreises, desgleichen zur Beseitigung eines den Kreis bedrohenden Nothstandes zu beschliessen und dadurch die Kreiseingesessenen zu verpflichten. Als im J. 1848 der preussische Staat eine konstitutionelle Verfassung erhielt, sollten auch

---

1) Kreisordnung der Kur- und Neumark Brandenburg, vom 17. August 1825, dazu Verordnung von 1826 §. 16 ff., für Pommern und Rügen vom 17. August 1825, für Sachsen vom 17. Mai 1827, für Schlesien vom 2. Juni 1827, für Rheinprovinz u. Westfalen vom 13. Juli 1827, für Preussen vom 17. März 1828, für Posen vom 20. Decbr. 1828. Ferner K.-O. vom 27. Januar 1830 und Reglement über die ständischen Wahlen vom 22. Juni 1842. (Alles zusammengestellt bei Lancizolle a. a. O. S. 144 ff.)

die Kreise, Bezirke und Provinzen dieser entsprechend umgestaltet werden. (V.-U. vom 5. Decbr. 1848. Art. 104 und vom 31. Januar 1850. Art. 105.) Es erging in Folge dessen »die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850«, welche die bisherige kreis- und provinzialständische Verfassung gänzlich umgestaltete; sie wurde jedoch vor ihrer Ausführung wieder aufgehoben und gleichzeitig stellte die Gesetzgebung die Kreis- und Provinzialverfassungen, wie sie bis zum J. 1848 bestanden hatten, insoweit wieder her, als sie mit den Bestimmungen der V.-U. vom 31. Januar 1850 nicht in Widerspruch standen.[1] Der Rechtszustand sämmt-

---

1) Gesetz betr. die Aufhebung des Art. 105 der V.-U. vom 31. Januar 1850, vom 24. Mai 1853 sagt: »Der Art. 105 der V.-U. ist aufgehoben und tritt an Stelle desselben folgende Bestimmung: Die Vertretung u. Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des preussischen Staates wird durch besondere Gesetze näher bestimmt.« Das Gesetz betr. die Aufhebung der Gemeindeordnung vom 11. März 1850, sowie der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 vom 24. Mai 1853 bestimmt: Art. 1: »Die Gemeindeordnung für den preussischen Staat vom 11. März 1850, sowie die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung für den preussischen Staat vom 11. März 1850 nebst dem Gesetze vom 24. Juli 1848 werden aufgehoben. Art. 2. Die früheren Gesetze und Verordnungen über die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen, über die Städteverfassungen in Neuvorpommern und Rügen, sowie über die Kreis- und Provinzialverfassungen in sämmtlichen Provinzen der Monarchie, werden, soweit sie mit den Bestimmungen der V.-U. nicht in Widerspruch stehen und durch die im Art. 1 erwähnten Gesetze bereits beseitigt sind, wieder in Kraft gesetzt.« Dass diese Wiederherstellung völlig veralteter, lebensunfähiger Einrichtungen ein schwerer politischer Fehler war, dass die alten Provinzial- und Kreisstände in unser Verfassungswesen eine entschiedene Disharmonie bringen, wird wohl kaum noch jemand in Abrede stellen, wie ja jetzt schon das Urtheil über jene geistlose und unproduktive pseudo-konservative Restaurationsepoche allgemein feststeht. Auch ist es nicht zu bezweifeln, wie v. Bethmann-Hollweg (Die Reaktivirung der preussischen Provinziallandtage. Berlin 1851) gründlich dargethan hat, dass die Einberufung der alten Kreis- und Provinzialstände zu andern als rein kommunalen Angelegenheiten, bevor das Gesetz vom 11. März 1850 aufgehoben war, damals völlig verfassungswidrig war. Dagegen kann Rönne's Ansicht nicht getheilt werden, dass die, nach Aufhebung des A. 105 der V.-U., gesetzlich vor sich gegangene Reaktivirung dieser Körperschaften staatsrechtlich ungültig, ja dass von Rechtswegen eigentlich gar keine Wiederherstellung erfolgt sei, weil die ganze ältere ständische Gesetzgebung, welche die politische Bevorzugung einzelner Stände und Personen sanktionire, mit dem bekannten Art. 4 der V.-U.: »Standesvorrechte finden nicht statt«, in Widerspruch stehe. Soweit dieser allgemeine Satz des Art. 4 überhaupt einen Sinn hat, bezieht er sich auf die Vorrechte der ehemaligen Geburtsstände. Diese sind allerdings in Preussen vollständig be-

licher Kreisverbände der alten Provinzen ruht daher im wesentlichen noch heute auf den acht provinziellen Kreisordnungen aus den Jahren 1825—28.

Die Organisation der Kreisverbände fällt mit der administrativen Kreiseintheilung des Staatsgebietes zusammen. Sämmtliche Gemeinden und Gutsbezirke innerhalb eines Kreises bilden ein einheitliches Ganzes, welchem die Pflege und Verwaltung der gemeinsamen kommunalen Angelegenheiten zukommt, sie bilden die Kreiskorporation, welche durch die auf dem Kreistage versammelten Kreisstände vertreten wird. Neben den aus ländlichen und städtischen Ortschaften zusammengesetzten Kreisen giebt es mehrere Stadtkreise, welche lediglich aus einem Stadtbezirke bestehen und keine kreisständische Organisation haben, da hier Kreisverband und Stadtgemeinde zusammenfällt. Eine Veränderung der Kreisgrenzen, sowie Errichtung eines neuen Kreises erfolgt durch königliche Verordnung[1]; nur

---

seitigt (B. I. S. 426). Dass aber Berufs- und Besitzstände, als solche, gewisse öffentliche Rechte vor anderen nach der Verfassung innehaben können, ist unzweifelhaft. So gut die Minister, die Richter u. s. w. eine Reihe besonderer öffentlich-rechtlicher Befugnisse haben, können solche auch den Besitzern von Standesherrschaften, Rittergütern u. s. w. eingeräumt werden, ohne dass dadurch der Art. 4 verletzt wird. Dagegen ist jede Bestimmung, welche der adligen Geburt einen politischen Vorzug einräumt, ipso jure hinweggefallen, so z. B. die Bestimmung, dass das Recht zur Theilnahme an den Kuriatstimmen der freien Standesherrn in Schlesien an adlige Geburt des Besitzers geknüpft sein soll; ebenso fallen als verfassungswidrig nach Art. 12 alle Bestimmungen hinweg, welche ständische Rechte an die Gemeinschaft mit einer der anerkannten christlichen Kirche binden. Jüdische Besitzer von Rittergütern sind ebenso kreisständisch berechtigt, wie christliche, trotz der entgegenstehenden Bestimmung der Kreisordnungen.

1) v. Rönne Bd. II. 1. §. 215 ist der Ansicht, dass es zu jeder Veränderung der Kreisgrenzen eines Aktes der Gesetzgebung bedürfe, da der Kreis, ebenso wie die Provinz, nicht blos einen Verwaltungsbezirk, sondern eine Korporation mit eigenen Rechten bilde und es sich somit um Abänderung des bestehenden Rechtszustandes der gegenwärtig vorhandenen Kreise handle. Diese Ansicht ist nicht haltbar. Dass der Kreisverband eine Korporation ist, hindert nicht, dass die Staatsgewalt an dem Rechtszustand desselben etwas ändere. Wie die Staatsgewalt Korporationsrechte verleiht, so kann sie dieselben auch zurückziehen. O. Stobbe, Privatr. §. 54. S. 358. Wo dies Recht, wie in Preussen, nicht ausdrücklich der Gesetzgebung überwiesen ist, erscheint die Verleihung, wie die Aufhebung von Korporationsrechten, als ein Akt der vollziehenden Gewalt. Kann aber letztere sogar bis zur Aufhebung von Korporationen vorschreiten, so ist sie gewiss um so eher berechtigt, dieselben in ihrem Bestande zu modificiren. Eine solche Modifikation ist aber eine Veränderung der Grenzen, welche nicht einmal immer den Rechts-

wenn dadurch zugleich eine Veränderung der gesetzlich festgestellten Wahlbezirke bewirkt werden soll, ist ein Gesetz nothwendig. Die Kreiskorporation besteht aus allen denjenigen Personen, welche im Kreise ihren Wohnsitz oder Grundeigenthum haben.

Das Organ, durch welches der Kreisverband seinen Willen juristisch kund thut, ist der Kreistag. In Bezug auf die Zusammensetzung desselben werden mehrere Stände unterschieden, wobei indessen die Ritterschaft nirgends mehr den Charakter eines Geburtsstandes hat. In jedem Kreise giebt es einen Stand der Ritterschaft, der Städte und der Landgemeinden; im sächsischen Provinzialverbande bilden ausserdem Prälaten, Grafen und Herren, in den westlichen Provinzen die Fürsten und Herren noch einen besonderen Stand, den Herrenstand; in den drei zuletzt genannten ist dieser, in den anderen die Ritterschaft der erste Stand. Die Mitglieder des Kreistages erscheinen auf demselben entweder aus eigenem Rechte mit Virilstimmen (Herren- und Ritterstand) oder kraft eines Wahlauftrags, als Abgeordnete ihres Standes (Städte und Landgemeinde). Jedes Mitglied des Kreistages muss 24 Jahr alt und von unbescholtenem Rufe sein, dagegen ist, nach den Grundsätzen der V.-U., die Gemeinschaft mit einer der

---

zustand des Kreisverbandes alterirt. Jedenfalls sind die Ortsgemeinden in Preussen auch Korporationen und dennoch ist bei ihnen, nach allen Stadt- und Landgemeindeordnungen, eine Veränderung der Grenzen auf dem Verordnungswege ausdrücklich zugelassen. Ebenso sprechen alle Kreisordnungen für die neuen Provinzen es aus, dass die Kreisgrenzen auf diesem Wege verändert werden können. Dieser Ansicht ist auch die Staatsregierung gefolgt, als z. B. der Kreis Neurode durch Allerh. Erlass vom 26. Aug. 1854 von dem Glatzer Kreise abgezweigt und als eigener Kreis konstituirt wurde. Dagegen bestimmt der vom Abgeordnetenhause angenommene Entwurf der neuen Kreisordn. §. 3: »Die Veränderung bestehender Kreisgrenzen u. die Bildung neuer, sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise erfolgt durch Gesetz,« während der Regierungsentwurf auch hier die Veränderung durch königl. Verordnung, nach Anhörung der betheiligten Kreisvertretung und des Provinziallandtags, eintreten lässt. Wenn es sich de lege ferenda handelt, möchten wir freilich der Fassung des Abgeordnetenhauses, im Interesse der korporativen Selbstständigkeit, den Vorzug geben, besonders mit der angenommenen Modifikation des Grundsatzes: »Veränderungen solcher Gemeinde- u. Gutsbezirksgrenzen, welche zugleich Kreisgrenzen sind, ziehen die Veränderung dieser Kreisgrenzen und wo die Kreis- und Wahlbezirksgrenzen zusammenfallen, auch der letztern ohne weiteres nach sich.«

christlichen Kirchen nicht mehr erforderlich. Dazu kommen noch specielle Erfordernisse für die einzelnen Stände:

a) für die Ritterschaft. Dieselbe besteht aus allen Besitzern derjenigen im Kreise belegenen Güter, welche in die Rittergutsmatrikel[1] des Kreises eingetragen sind. Jedes Mitglied des Standes der Ritterschaft kann auf dem Kreistage vertreten werden. Die Vertretung ist entweder durch die Verhältnisse mit Nothwendigkeit bedingt (bei Minderjährigen, Frauen, juristischen Personen) oder beruht auf freiem Willen und Uebereinkunft, doch müssen die Vertreter selbst die allgemeinen Eigenschaften eines Kreistagsmitgliedes besitzen und selbst zur Ritterschaft des preussischen Staates gehören;

b) für den Stand der Städte. Diejenigen Gemeinden, welche nach der Kreisordnung zum Stande der Städte gehören, üben selbstverständlich ihre Kreisstandschaft immer durch Vertreter aus. Die Bestimmungen über die aktive und passive Wahlfähigkeit der städtischen Kreistagsmitglieder sind in den Kreisordnungen verschieden getroffen. Bald wählt der Magistrat allein, bald wählen der Magistrat und die Stadtverordneten, welche zu diesem Zwecke zu einem Wahlkollegium vereint werden, den Kreistagsabgeordneten. In Preussen müssen die städtischen Abgeordneten aus jetzigen oder ehemaligen Mitgliedern des Magistrats oder der Stadtverordnetenversammlung genommen

---

1) Diese enthält nicht alle Güter, welchen Rittergutsqualität beiwohnt, sondern nur diejenigen, deren Besitzer nach den ständischen Gesetzen zur Kreisstandschaft berechtigt sind. Darum hebt die Streichung aus der Rittergutsmatrikel des Kreises an u. für sich die Rittergutsqualität nicht auf. In manchen Gebietstheilen sind dagegen Güter, die nicht Rittergüter sind, in diese Matrikel eingetragen, z. B. in Preussen die s. g. kulmischen Güter, welche sechs kulmische Hufen haben und für sich bestehende Güter bilden, in der Rheinprovinz nehmen, ausser den Besitzern der immatrikulirten Rittergüter, gewählte Abgeordnete der meist begüterten ländlichen Grundbesitzer s. g. Notable an der ritterschaftlichen Kreisstandschaft Theil, wenn in einem Kreise nicht wenigstens fünf Besitzer immatrikulirter Rittergüter vorhanden sind. Durch den Entwurf der neuen Kreisordnung verschwindet der Begriff des Rittergutes aus der kreisständischen Verfassung, an die Stelle der Ritterschaft tritt der Wahlverband der grössern ländlichen Grundbesitzer. Dagegen bleibt in jeder andern Beziehung der Begriff des Rittergutes, der sich auch bis jetzt mit der Kreisstandschaft nicht deckte, unverändert erhalten (z. B. Aufnahme in die ritterschaftlichen Kreditvereine) und muss auch fernerhin über die Rittergutsqualität, nobilitas realis, nach historischen Momenten und Bestimmungen entschieden werden, die in jeder Provinz verschieden sind.

werden; in Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen müssen dieselben jederzeit wirklich fungirende Magistratspersonen sein, in Posen können diejenigen Personen gewählt werden, welche die für einen Landtagsdeputirten des Standes der Städte nothwendige Befähigung besitzen, in Westfalen und der Rheinprovinz sollen die Abgeordneten der Städte nur aus Magistratspersonen oder Gemeindevertretern bestehen. Es giebt Städte die mehrere Abgeordnete, solche die einen und solche, die mit mehrern andern zusammen einen Kreistagsabgeordneten wählen (städtische Viril- und Kollektivstimmen);

c) für die Landgemeinden. Die Kreisordnungen für Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen stimmen darin überein, dass die Abgeordneten der Landgemeinden nur aus wirklich im Dienste befindlichen Schulzen oder Dorfrichtern gewählt werden können und dass diese Abgeordneten wenigstens das zur Qualification eines bäuerlichen Abgeordneten zum Provinziallandtage erforderliche Grundeigenthum besitzen müssen. In Posen sind zu Kreistagsabgeordneten der Landgemeinden die zu Deputirten dieses Standes auf dem Provinziallandtage qualificirten Grundbesitzer wählbar. In Westfalen und der Rheinprovinz sollen die Kreistagsabgeordneten der Landgemeinden nur aus den Verwaltungsbeamten oder den Vertretern der Gesammtgemeinden resp. Bürgermeistereien erwählt werden. In den sechs östlichen Provinzen entsenden die Landgemeinden drei Deputirte in den Kreistag, in den beiden westlichen hat jede, aus Landgemeinden zusammengesetzte Sammtgemeinde oder Bürgermeisterei ihren Vertreter.[1]

Die Wahlperiode betreffend, so erfolgen die Wahlen der Deputirten der Städte und Landgemeinden in Brandenburg, Pommern und Sachsen auf Lebenszeit, jedoch ist jeder Gewählte berechtigt, die Stelle nach drei Jahren niederzulegen; in Schlesien erfolgen die Wahlen auf sechs Jahre. Die Kreis-

1) Das oben erwähnte Gesetz vom 24. Mai 1853 bestimmt indessen im Art. 6: »Für diejenigen Kreistage, in welchen seit Verkündigung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 eine Verstärkung der früheren Zahl der Abgeordneten der Städte und Landgemeinden stattgefunden hat, bewendet es bei dieser Einrichtung bis zum Erlass der in Art. 3 bezeichneten Gesetze über die Kreisverfassungen.«

ordnungen von Preussen, Posen, Westfalen und der Rheinprovinz bestimmen gleichfalls, dass die Wahlen zum Kreistage auf sechs Jahre erfolgen sollen und zwar dergestalt, dass alle drei Jahre die Hälfte der Abgeordneten ausscheidet.

Für jeden Kreistagsabgeordneten der Städte und Landgemeinden ist in sämmtlichen Provinzen ein Stellvertreter zu wählen, welcher alle Eigenschaften eines Abgeordneten haben muss.

Der Kreistag, als das Organ des Kreisverbandes hat die Aufgabe, »die Kreisverwaltung des Landraths in Kommunalangelegenheiten zu begleiten und zu unterstützen«. Diese Verwaltung, innerhalb der bestehenden Gesetze, macht den Gegenstand seiner Berathungen und Entschlüsse aus. Die Kreisstände vertreten die Kreiskorporation in allen den ganzen Kreis betreffenden Kommunalangelegenheiten, ohne Rücksprache mit den einzelnen Kommunen und Individuen; sie haben Namens der Korporation verbindende Erklärungen abzugeben, ferner Staatsprästationen, welche kreisweise aufzubringen sind, und deren Aufbringung durch das Gesetz nicht auf eine bestimmte Art vorgeschrieben ist, zu vertheilen. Bei allen Abgaben, Leistungen und Naturaldiensten zu den Kreisbedürfnissen sollen sie zuvor mit ihrem Gutachten gehört werden, auch soll ihnen von allen Geldern, welche dahin verwendet werden, die Rechnungen jährlich zur Annahme vorgelegt werden und wo eine ständische Verwaltung der Kreiskommunalangelegenheiten stattfindet, steht den Kreisständen das Recht zu, die Beamten zu wählen.

Der Landrath oder, wenn derselbe behindert ist, der älteste Kreisdeputirte beruft die Stände zum Kreistage, führt daselbst den Vorsitz, wenn nicht Rechte von Familien, geistlichen Stiftungen oder Städten eine entgegenstehende Observanz begründen (z. B. Kondirektorium der Stadt Köslin auf dem Fürstenthumschen Kreistage, Vorsitz des Stolbergischen Oberbeamten im Kreise Wernigerode), leitet die Geschäfte und ist verpflichtet die Ordnung in den Berathungen zu erhalten.

Der Landrath ist verpflichtet, alljährlich wenigstens einen Kreistag anzusetzen, ausserdem ist er aber hierzu berechtigt, so oft er es nach den Bedürfnissen der Geschäfte für angemessen hält.

Er hat der ihm vorgesetzten Regierungsbehörde von einem jeden anzusetzenden Kreistage Anzeige zu machen.

So lange Kommunalgegenstände ehemaliger Kreisverbände abzuwickeln sind, ist die Vereinigung mehrerer Kreise oder der Theile verschiedener Kreise zu diesem Zwecke gestattet (die s. g. Kreiskonvente, z. B. des ehemaligen Hochstifts Merseburg, des alten Kreises Wongrovinc in Posen). Gegenstände, welche nur Eine Klasse der Stände betreffen, können auf besonderen Konventen dieser Stände verhandelt werden.

Auf dem Kreistage verhandeln die Stände gemeinsam. Kammern oder Kurien bestehen nirgends. Die Beschlüsse werden nach einfacher Stimmenmehrheit gefasst. Der Landrath, als solcher, hat keine Stimme. Er stimmt nur mit, wenn er zugleich Kreisstand ist, kann jedoch auch ohne Stimme den Vorsitz führen. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des ältesten Kreisdeputirten. Findet sich ein ganzer Stand durch einen Kreistagsbeschluss in seinen Interessen verletzt, so steht ihm, mittelst Einreichung eines Separatvoti, der Rekurs an diejenige Behörde zu, von welcher die betreffende Angelegenheit ressortirt (Sonderung, itio in partes). Bei Zusammenberufung der Kreisstände hat der Landrath in der Kurrende die zu verhandelnden Gegenstände anzugeben. Die Erscheinenden sind befugt, einen Beschluss zu fassen und durch solchen die Ausbleibenden, wie die Abwesenden zu verbinden. Der Landrath führt die Beschlüsse des Kreistages aus, insofern die Regierung nicht eine andere Behörde mit der Ausführung ausdrücklich beauftragt oder die Sache, als ständische Kommunalangelegenheit, nicht besonders gewählten Beamten übertragen ist. Als Gehülfen und Vertreter des Landraths fungiren die Kreisdeputirten, deren zwei aus dem Stande der Ritterschaft von dem Kreistage erwählt werden. Auch kann der Kreistag zur Ausführung seiner Beschlüsse, sofern dieselben gesetzlich, nicht allein dem Landrathe oder einer andern Behörde übertragen ist, aus seiner Mitte Ausschüsse wählen. Die Wirksamkeit eines solchen Ausschusses ist durch die Vollmacht begrenzt, welche ihm vom Kreistag ertheilt wird.

Die Thätigkeit des Kreisverbandes erstreckt sich besonders auf die Pflege der volkswirthschaftlichen Interessen des Kreises; dahin gehört z. B. die Sorge für Anlage von

Kreischausseen; ferner ist dem Kreistage und seinen Organen eine gewisse Kompetenz in landwirthschaftlichen Angelegenheiten beigelegt, auch über Errichtung und Verwaltung von Kreissparkassen bestehen gesetzliche Vorschriften. In manchen Angelegenheiten der Gemeinden und Gutsherrschaften hat der Kreistag eine theils begutachtende, theils beschliessende Stimme. Dem Staate gegenüber ist der Kreisverband verpflichtet, gewisse Zweige der Staatsverwaltung theils durch die Thätigkeit seiner Organe, theils durch die Gewährung von Geldmitteln zu unterstützen. So werden von dem Kreistage die Mitglieder der Einschätzungskommission für die klassificirte Einkommensteuer jährlich neu gewählt, so tritt bei der Aushebung der Mannschaften für das Heer eine Mitwirkung der Kreisorgane ein (Kreisersatzkommission), so müssen die Familien der Mannschaften der Reserve oder der Landwehr, wenn dieselbe ausserordentlich zusammengezogen oder zum Kriege einberufen wird, im Falle nachgewiesener Bedürftigkeit vom Kreisverbande unterstützt werden, so muss der Kreis, wenn die Armee mobil gemacht wird, den Bedarf derselben an Brodmaterial, Hafer, Heu, Stroh und wenn es nöthig, auch an Fleisch durch die s. g. Landlieferung beschaffen. Die Vergütung hierfür, sowie für sonstige Naturallieferungen, Vorspann, Verpflegung der Truppen u. s. w. zahlt der Staat an die Kreiskommunalkasse.

§. 147.

2) Grundzüge der neuen Kreisverfassung nach dem Entwurfe des Abgeordnetenhauses vom 23. März 1872.

Die im vorigen Paragraphen dargestellte, noch jetzt bestehende Kreisverfassung der acht alten Provinzen entspricht den Anschauungen des absoluten Ständestaats, nicht der konstitutionellen Rechtsordnung, indem sie einerseits durch das Uebergewicht der ritterschaftlichen Virilstimmen Städte und Landgemeinden nicht zu dem ihnen gebührenden Einflusse gelangen[1],

1) Die Gesammtzahl der Mitglieder der Kreisstände beträgt nach den Grundsätzen der Kreisordnungen etwa 11,954, nämlich 10,000 Rittergutsbesitzer mit eigenem Stimmrecht; von jeder Stadt durchschnittlich Ein Abgeordneter, im ganzen 970, von den Landgemeinden eines jeden Kreises durchschnittlich 3 Abgeordnete, im ganzen 975. v. Rönne, B. I. Abth. II. §. 172. S. 563.

andrerseits die kaum in schwachen Ansätzen vorhandene Selbstverwaltung der Kreise vor der büreaukratischen Allmacht des Berufsbeamtenthums so gut wie verschwinden lässt. Gehörte diese Kreisverfassung schon zur Zeit ihrer Entstehung überlebten Zuständen an, so machte sich der unausgeglichene Gegensatz zwischen der konstitutionellen Rechtsordnung im Centrum und der völlig büreaukratischen Verwaltung in der Peripherie seit Einführung der Verfassung in fortwährenden Reibungen zwischen den verschiedenen staatlichen Faktoren, Ständen und Interessen in der bedenklichsten Weise geltend. Selbst dem verblendetsten Anhänger des Alten musste es bei ruhiger Ueberlegung klar werden, dass eine Rückkehr zum Absolutismus, ein Aufgeben des konstitutionellen Princips im XIX. Jahrh. unmöglich sei. Wollte man also die unläugbar vorhandene Dissonanz des preussischen Staatswesens auflösen, so blieb kein anderer Weg übrig, als das konstitutionelle Princip aus der Verfassung in die Verwaltung, aus dem Centrum in die Peripherie überzuleiten, d. h. das Volk, welches durch seine Vertretung im Mittelpunkte des Staates an den wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt, besonders an der Gesetzgebung theilzunehmen berufen ist, auch an der Exekutive, an der Ausführung und Vollziehung der Gesetze, auf allen Stufen des staatlichen Lebens, in geordneter Weise zu betheiligen. Der unproduktiven Reaktionszeit, welche dem Abschlusse unseres Verfassungswerkes folgte, fehlte es freilich zur Lösung solcher Fragen an Verständniss, wie an gutem Willen. Es ist ein nicht zu unterschätzendes Verdienst des verewigten Grafen Maximilian von Schwerin-Putzar (geb. 1804, gest. 1872) während seines Ministeriums im J. 1859 die Initiative zu dieser grossen staatlichen Reform wieder ergriffen und als Ergebniss derselben dem Landtage am 20. März 1860 den Entwurf einer Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen vorgelegt zu haben. Ja, dieser Schwerinsche Entwurf ist geradezu als epochemachend zu bezeichnen, weil er sowohl mit den unbrauchbaren Dogmen des französischen Radikalismus, wie mit den büreaukratischen Traditionen zuerst vollständig brach und den Aufbau des Kreises, auf den gegebenen geschichtlichen Grundlagen, nach den Principien einer gesunden Selbstverwaltung versuchte. Dieser Entwurf gelangte aber nicht zur Annahme, nicht einmal zur Berathung im Plenum

der Häuser. Ebenso blieben die in den folgenden Jahren vorgenommenen Versuche zur Reform der Kreisverfassung ohne jeden Erfolg. Erst nachdem mit dem äussern Frieden im J. 1866 auch der innere wieder hergestellt worden war, wurde die Nothwendigkeit der wichtigsten innern Verwaltungsreform, auch von Seiten der Staatsregierung, wieder lebhaft empfunden. Zuerst galt es indessen die neuerworbenen Gebietstheile dem Staatskörper zu assimiliren. Nach Abschluss der Organisation der neuen Landestheile nahm die Staatsregierung die Reform der Kreisverfassung auch in den alten Provinzen wieder auf. »Je mehr die Gestaltung selbstverwaltender kommunaler Körper, als die wichtigste und bedeutsamste Grundreform des Staatswesens anerkannt wurde und in den Mittelpunkt des allgemeinen Interesses und der öffentlichen Diskussion trat«, heisst es in den Motiven, um so mehr glaubte die Staatsregierung sich bewogen, erst nach reiflicher Erwägung mit ihrer gesetzgeberischen Initiative hervortreten zu können. Nach längern Vorberathungen mit Vertrauensmännern aus beiden Häusern und aus den verschiedenen Parteien des Landtages, erfolgte die umfangreiche Vorlage einer Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen beim Abgeordnetenhause im Herbste 1869. Aber auch dieser Entwurf gelangte in der Sitzungsperiode von 1869/70 nicht zur Annahme im Abgeordnetenhause, ja nicht einmal zur vollständigen Durchberathung. Mit Rücksicht auf die Erörterungen und Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und seiner Kommission unterzog die Staatsregierung ihren Entwurf einer erneuten Prüfung, wobei auch die Kundgebungen der öffentlichen Meinung in den betheiligten Kreisen eine eingehende Berücksichtigung fanden. Nach dem Ergebnisse dieser Prüfung wurden einige nicht unwesentliche Veränderungen und Ergänzungen an dem Entwurfe von 1869 vorgenommen und der so modificirte Entwurf vom 20. Dec. 1871 abermals dem Abgeordnetenhause vorgelegt. Nachdem derselbe einer Kommission überwiesen worden war, begannen die Berathungen im Plenum am 16. März 1872 und waren bereits am 23. März so weit gediehen, dass der Entwurf, abermals mit mannigfachen aus dem Hause hervorgegangenen Abänderungen, an diesem Tage mit einer Mehrheit von 256 gegen 61 Stimmen angenommen wurde. Allerdings ist dieser Entwurf von der zu seiner Prüfung niedergesetzten Kommission

des Herrenhauses verworfen worden, dennoch ist es unzweifelhaft, dass derselbe, vielleicht noch in dieser Sitzungsperiode, jedenfalls in nicht zu langer Zeit, wenigstens in seinen wesentlichen Grundzügen, Gesetzeskraft erhalten wird. Somit kann der Inhalt desselben, wenn ihm bis heute auch die gesetzliche Sanktion fehlt, doch bereits als gesichertes Eigenthum des preussischen Volkes, als das Staatsrecht unserer nächsten Zukunft betrachtet werden.

Das höhere, allgemeine Ziel dieser Reform ist Ausbau unserer konstitutionellen Staatsordnung durch möglichst allseitige aktive Theilnahme des Volkes an den Funktionen der Staatsgewalt sowie durch den grossen Grundsatz einer Verwaltung nach Gesetzen. Nur auf diesem Wege kann der innere Widerspruch in unserem Staatswesen überwunden, unser Volk staatlich erzogen, dem privaten Egoismus und der materialistischen Genusssucht der obern, wie den Umsturzplänen der untern gesellschaftlichen Klassen wirksam entgegengearbeitet und schliesslich das grosse Problem der Gegenwart, Versöhnung der individuellen Freiheit mit der staatlichen Ordnung, glücklich gelöst werden.

Dieses Ziel sucht der Entwurf durch Annahme folgender Hauptgrundsätze zu erreichen:

1) Durch eine möglichst weitgehende Decentralisation der Verwaltung. Während der absolute Staat nach französischem Muster die Entscheidung selbst der unwichtigsten Angelegenheiten in das Centrum verlegt und die Lokalbehörden von den Ministerien möglichst abhängig stellt, giebt der Entwurf den Kreisbehörden eine möglichst weitgehende Kompetenz und eine endgültige Entscheidung für die meisten Fragen der Verwaltung, wie des streitigen Verwaltungsrechtes.

2) Die so decentralisirte Gewalt legt der Entwurf möglichst in die Hände der Selbstverwaltung, d. h. er delegirt sie bleibend an selbstständige Körperschaften, welche sie nicht durch das büreaukratische Berufsbeamtenthum, sondern durch das Ehrenamt ihrer Glieder ausüben. Als der wichtigste Körper der Selbstverwaltung wird nicht die Ortsgemeinde, welche regelmässig zu klein, aber auch nicht die Provinz, welche stets zu gross ist, sondern der geschichtlich begründete, vorhandene Kreis, als das bindende Mittelglied zwischen Stadt und Land, hingestellt. Waren die Kreise bisher Korporationen zur Er-

füllung einzelner, innerhalb bestimmter Grenzen eingeschränkter öffentlicher Zwecke, überall mehr mit passiver Leistungspflicht, als aktiver Selbstbestimmung, so werden sie jetzt umgebildet »zu vollen Kommunalverbänden oder Kreisgemeinden, behufs Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten, wie zur Erfüllung staatlicher Aufgaben, welche über das Gebiet der Kommunalinteressen im engern Sinne weit hinaus reichen«.

Charakteristisch für das Wesen der Selbstverwaltung ist die Ausstattung des Kreises mit allen Attributen eines Gemeinwesens, Vereinigung der kommunalen Funktionen mit den delegirten staatlichen in denselben Händen, möglichst weitgehende Heranziehung der Bürger zum Ehrenamte, welches nicht als Reihendienst, nicht als Auftrag der Wähler, sondern mit dem ganzen Ernste eines mit obrigkeitlicher Macht ausgestatteten Staatsamtes aufgefasst wird. Eine völlige Neuschöpfung ist der Kreisausschuss, dieser eigentliche Träger der Selbstverwaltung, welcher aus sämmtlichen Einwohnern des Kreises durch die Kreisvertretung frei erwählt, als kollegialer Körper, die eigentliche Kreisregierung, sowie das Verwaltungsgericht des Kreises bildet.

3) Die Selbstverwaltung soll aber eine gesetzliche, eine Verwaltung nach Gesetzen sein, damit sie nicht in Klassenherrschaft und Parteiwillkühr ausarte. Während bis jetzt die Verwaltung sich ebenfalls grundsätzlich innerhalb des Rahmens der Gesetze bewegen soll, so giebt es doch keine Instanz, welche sie unter das Gesetz zwingen, welche das Gesetz objektiv und bindend auslegen könnte. Die Verwaltung ist bis jetzt ihre eigene Instanz, jeder Minister der Interpret des streitigen Gesetzesparagraphen. Unser öffentliches Recht hat grossentheils damit einen prekären Charakter. Dem widerrechtlich verletzten Privatmann bleibt nichts übrig als das unsichere Mittel der Beschwerde.

Der Entwurf dagegen folgt hier dem grossen Grundsatze des englischen Staatsrechtes, welcher nur eine folgerichtige Ausbildung des ursprünglichen germanischen Rechtsgedankens ist, dass auch jedes öffentliche Recht fest umschrieben und mit einem richterlichen Schutze umgeben werden muss. Es wird ein Klagerecht, ein processualisches Verfahren, eine richterliche Instanz geschaffen, womit der Verletzte

auch der verletzenden Behörde gegenüber sein Recht finden kann. Aber diese richterliche Instanz ist nicht die gewöhnliche der Kreis- und Appellationsgerichte, sondern die einer neugeschaffenen Verwaltungsjustiz, welche in dem unbeschränkten Klagerecht des Einzelnen, in der starken Vertretung des unabhängigen Ehrenamtes, in den festen processualischen Formen, in der öffentlichen kontradiktorischen Verhandlung die volle Garantie eines richterlichen Verfahrens bietet.

Somit ist dieser Entwurf einer neuen Kreisordnung viel mehr als sein Name besagt; er bezeichnet für unser ganzes Staatswesen den kräftigsten Fortschritt von der Büreaukratie zum System der Selbstverwaltung, vom französischen Verwaltungsstaate zum deutschen Rechtsstaate. Ebenso eminent konservativ, wie wahrhaft liberal, wird dieses Gesetz dereinst als der erste grundlegende Anfang unsers verjüngten Staatsbaus, als die magna charta unserer Selbstverwaltung gelten.

a) Grundlagen der neuen Kreisverfassung.

Die Kreise bleiben in ihrer gegenwärtigen Begrenzung bestehen. §. 1. Jeder Kreis bildet einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation. §. 2. Die Veränderung bestehender Kreisgrenzen und die Bildung neuer, sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise erfolgt durch das Gesetz (nach dem Reg. Entw. durch königliche Verordnung). §. 3. Die Kreise umfassen regelmässig Städte und plattes Land. Nur Städte, welche mehr als 25,000 Einwohner zählen, sind befugt aus dem Kreisverbande auszuscheiden und eigene Stadtkreise zu bilden. §. 4. Hier werden die Geschäfte der Kreisbehörden von den bestehenden städtischen Behörden nach den Vorschriften der Städteordnung wahrgenommen. §. 156.

Die Grossstadt mit ihrem selbstständigen, eigenthümlich entwickelten und allseitigen Leben trägt ihren Schwerpunkt in sich selbst, bedarf keiner Ergänzung durch einen andern Kommunalverband und empfindet die Theilnahme am Kreise mehr wie eine Beschränkung, als eine Förderung ihres kommunalen Lebens. Anders die Mittel- und Kleinstadt; sie bedarf des ergänzenden Kreisverbandes und noch mehr bedarf der Kreis ihrer. Ein blos aus ländlichen Elementen zusammengesetzter Kreis würde leicht des geistigen Im-

pulses entbehren und damit der Stagnation verfallen. Durch das städtische Element wird ihm die nothwendige Beweglichkeit, die in den verschiedenen städtischen Berufskreisen vertretene Allseitigkeit und Intelligenz zugeführt. Darum hält der Entwurf mit Recht an dieser organischen Verbindung von Stadt und Land fest und betrachtet das Ausscheiden einzelner Städte, die Bildung eigner Stadtkreise, als Ausnahme.

Angehörige des Kreises sind (mit Ausnahme der nicht angesessenen servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes) alle diejenigen Personen, welche innerhalb des Kreises einen Wohnsitz haben. §. 6. Die Kreisangehörigen sind berechtigt zur Theilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Kreises, zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Kreises; sie sind verpflichtet unbesoldete Aemter in der Verwaltung und Vertretung des Kreises zu übernehmen, (gegen diejenigen, welche sich ohne gesetzlichen Grund weigern, ein unbesoldetes Amt anzunehmen, können vom Kreisausschusse Ehren- und Geldstrafen verhängt werden) und zur Befriedigung der Bedürfnisse des Kreises Kreisabgaben zu zahlen. Besonders wichtig ist §. 10: »Die Vertheilung der Kreisabgaben darf, bis zum Erlasse eines allgemeinen Gesetzes über kommunale Besteuerung, nach keinem andern Massstabe, als nach dem Verhältnisse der von den Kreisangehörigen zu entrichtenden direkten Staatssteuern bez. der Mahl- und Schlachtsteuer und zwar nur durch Zuschläge zu denselben erfolgen.«

Um fortwährende Kämpfe der verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen, um unpraktische Finanzversuche der Kreisvertretungen abzuschneiden, bedarf der Besteuerungsmodus einer allgemeinen Regelung durch das Staatsgesetz. Nach der Lage unserer jetzigen Steuergesetzgebung blieb, wenigstens als Provisorium, nichts anders übrig, als dass man das in der Praxis schon allgemein übliche System der Kommunalzuschläge zu den Staatssteuern wählte. Den Beschlüssen der Kreistage bleibt nur die Festsetzung des Masses der Belastung der einzelnen Staatssteuer mit Kreiszuschlägen, innerhalb fester gesetzlicher Grenzen, überlassen. Es darf nicht im einzelnen Fall des Bedürfnisses der Massstab gefunden, sondern es soll ein für allemal für die Aufbringung sämmtlicher Kreislasten nach diesen Normen ein all-

gemeiner Abgabenvertheilungsplan beschlossen werden, von welchem Abweichungen nur unter bestimmten Voraussetzungen mit ministerieller Genehmigung zulässig sind. §. 12.

Für jeden Kreis kann auf Beschluss des Kreistages ein Kreisstatut errichtet werden; dasselbe hat den Zweck, diejenigen die Kreisverfassung betreffenden Gegenstände näher zu ordnen, hinsichtlich deren der gegenwärtige Gesetzentwurf Verschiedenheiten gestattet oder welche sonst das Gesetz der statutarischen Regelung überweist. §. 20.

b) Von der Gliederung und den Aemtern des Kreises.

Mit Ausnahme der Stadtkreise und derjenigen Kreise, in welchen keine Städte vorhanden sind, zerfällt jeder Kreis in Stadt- und Amtsbezirke. Sämmtliche Stadtgemeinden bilden stets selbstständige, unmittelbare Glieder des Kreises. Auf dem platten Lande sind aber Gemeinden und Gutsbezirke oft so klein, dass es einer Zusammenfassung derselben zu lebenskräftigern Gliedern in den s. g. Amtsbezirken bedarf.

Die Reform der Landgemeinden wird allerdings einer künftigen Landgemeindeordnung überlassen, aber in einigen Hauptpunkten musste ihre Verfassung sogleich umgestaltet werden, um sie in den Organismus der Selbstverwaltung einzureihen; sie mussten von der fremdartigen gutsherrlichen Gewalt befreit, es musste ihnen die freie Wahl ihrer Gemeindevorsteher eingeräumt, die Kompetenz der letztern wesentlich erweitert werden. In dieser Beziehung greift der Entwurf tief in den Bereich der ländlichen Gemeindeverfassung ein. Die Gemeindevorsteher und die sie unterstützenden Schöffen werden von der Gemeindeversammlung bez. Vertretung aus der Zahl der stimmberechtigten Gemeindeglieder durch absolute Stimmenmehrheit auf sechs Jahre erwählt. §. 24. Die mit dem Besitze gewisser Grundstücke verbundene Berechtigung und Verpflichtung zur Verwaltung des Schulzenamtes ist überall aufgehoben. Schulzenlehen und Erbscholtiseien sind abgeschafft. §. 37. Die gewählten Gemeindevorsteher und Schöffen werden von dem Landrathe auf das Gutachten des Amtsvorstehers bestätigt. Diese Bestätigung kann aber nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden. §. 27. Der Gemeindevorsteher ist die Obrigkeit des Gemeindebezirkes und sofern er nicht

zugleich selbst Amtsvorsteher ist, das Organ des Amtsvorstehers für die Polizeiverwaltung. Der Gemeindevorsteher hat vermöge seiner Stellung das Recht und die Pflicht, da wo die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ein sofortiges polizeiliches Einschreiten nöthig macht, das dazu Erforderliche vorläufig anzuordnen und ausführen zu lassen. §. 30. Der Gemeindevorsteher hat das Recht und die Pflicht 1) der vorläufigen Festnahme und Verwahrung einer Person, er hat aber von einer solchen Festnahme sofort oder spätestens innerhalb zwölf Stunden dem Amtsvorsteher Anzeige zu machen, welcher über die Aufrechterhaltung des Gewahrsams ungesäumt zu entscheiden und das Weitere anzuordnen hat, 2) die unter Polizeiaufsicht stehenden Personen zu beaufsichtigen, 3) die ihm vom Amtsvorsteher, der Staats- oder Polizeianwaltschaft aufgetragenen polizeilichen Massregeln auszuführen und Verhandlungen darüber aufzunehmen.

Neben den bäuerlichen Landgemeinden bleiben, als ebenbürtige Organismen, die selbstständigen Gutsbezirke stehen. Für den Bereich eines Gutsbezirkes ist der Besitzer des Gutes zu den Pflichten und Leistungen verbunden, welche den Gemeindevorstehern für den Bereich ihres Gemeindebezirks im öffentlichen Interesse gesetzlich obliegen. Derselbe hat die ihm obliegenden obrigkeitlichen Befugnisse und Pflichten entweder in Person oder durch einen von ihm zu ernennenden, zur Uebernahme des Amtes befähigten Stellvertreter auszuüben. §. 32. Der Gutsbesitzer bez. sein Stellvertreter werden in ihrer Eigenschaft, als Gutsvorsteher vom Landrathe bestätigt. Die Bestätigung kann nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden.

Dagegen wird die gutsherrliche Polizeigewalt über die Gemeinden durchweg aufgehoben. §. 46. Behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlicher Angelegenheiten wird jeder Kreis mit Ausschluss der Städte in Amtsbezirke getheilt; die aus Landgemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzten Amtsbezirke sollen in der Regel nicht unter 800 und nicht über 3000 Einw. umfassen. Bei Abgrenzung derselben ist möglichst darauf zu achten, dass jeder Amtsbezirk ein räumlich zusammenhängendes und abgerundetes Flächengebiet umfasse, dessen Grösse und Einwohnerzahl dergestalt zu bemessen ist, dass einerseits die Erfüllung der durch das Gesetz der Amtsverwaltung auferlegten Aufgaben gesichert,

andrerseits die Unmittelbarkeit der örtlichen Verwaltung nicht erschwert werde. Auch sollen die innerhalb der Kreise bestehenden Verbände, Kirchspiele, Schulgemeinden u. s. w. möglichst in ihrer Integrität erhalten werden. Uebrigens können Landgemeinden und Gutsbezirke von hinreichender Grösse und Beschaffenheit, auf Antrag der Betheiligten, zu eigenen Amtsbezirken erklärt werden, so dass hier eine grosse Freiheit in der Gestaltung der Amtsbezirke gegeben und ein Anschluss an die bestehenden Verhältnisse ermöglicht wird. §. 48. Die Organe der Amtsverwaltung in den Amtsbezirken sind der Amtsausschuss und der Amtsvorsteher.

In den Amtsbezirken, welche aus Einer Landgemeinde bestehen, fällt der Amtsausschuss mit der Gemeindeversammlung bez. Vertretung zusammen; in solchen, welche nur aus Einem Gutsbezirke bestehen, fällt er gänzlich weg. In den zusammengesetzten Amtsbezirken besteht der Amtsausschuss aus den Vertretern sämmtlicher zum Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und selbstständigen Gutsbezirke. Die Zahl der von jeder Gemeinde zu entsendenden Vertreter, sowie der jedem Gutsbezirke einzuräumenden Stimmen wird mit Rücksicht auf die Steuerleistung und die Einwohnerzahl durch ein nach Anhörung der Betheiligten auf den Vorschlag des Kreisausschusses von dem Kreistage zu erlassendes Statut geregelt. Jede Gemeinde und jeder Gutsbezirk ist wenigstens durch Einen Abgeordneten zu vertreten. Die Vertretung der Gemeinden erfolgt zunächst durch den Gemeindevorsteher, sodann durch die Schöffen und wenn auch deren Zahl nicht ausreicht, durch andere von der Gemeinde zu wählende Mitglieder. §. 51. Der Amtsausschuss ist berufen, über die gemeinsamen Angelegenheiten des Amtsbezirkes zu berathen und zu beschliessen. Zu seiner Befugniss gehört insbesondere die Kontrolle sämmtlicher und die Bewilligung derjenigen Ausgaben der Amtsverwaltung, welche vom Amtsbezirke aufgebracht werden, die Beschlussfassung über diejenigen Polizeiverordnungen, welche der Amtsvorsteher unter Zustimmung des Amtsausschusses zu erlassen befugt ist, die Beschlussfassung über solche Kommunalangelegenheiten, welche die Gemeinden und Gutsbezirke durch übereinstimmenden Beschluss dem Amtsbezirke überweisen. §. 52. Für die den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Ange-

legenheiten stehen dem Amtsverbande die Rechte einer Korporation zu. Diese Korporation wird nach aussen durch den Amtsvorsteher vertreten. §. 54. Der Amtsvorsteher beruft den Amtsausschuss und führt den Vorsitz mit vollem Stimmrecht. Die Sitzungen sind öffentlich.

Der Amtsvorsteher wird von dem Oberpräsidenten auf sechs Jahre aus der Zahl derjenigen Amtsangehörigen ernannt, welche der Kreis als zu dem Amte befähigt vorschlägt. In denjenigen Amtsbezirken, welche nur aus Einer Gemeinde oder Einem Gutsbezirke bestehen, ist der Gemeinde- bez. Gutsvorsteher zugleich Amtsvorsteher. §. 55. Für den Fall der Behinderung oder des Abgangs eines Amtsvorstehers ordnet der Kreisausschuss die Wahrnehmung der Amtsgeschäfte durch den Vorsteher eines benachbarten Amtsbezirkes an. §. 56. Der Amtsvorsteher verwaltet sowohl die Polizei, als die sonstigen öffentlichen Angelegenheiten des Amtes §. 58, er hat das Recht und die Pflicht da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit sein Einschreiten nothwendig macht, das Erforderliche anzuordnen und ausführen zu lassen. §. 59.

Die Gemeinde- und Gutsvorstände sind verbunden, den Anweisungen und Aufträgen des Amtsvorstehers, welche derselbe in Gemässheit seiner gesetzlichen Befugnisse in Dienstangelegenheiten an sie erlässt, nachzukommen, ebenso müssen die Gendarmen seinen Requisitionen Folge leisten. §. 63. Beschwerden über die Verfügungen des Amtsvorstehers unterliegen der Entscheidung des Kreisausschusses. Die Aufsicht über die Geschäftsführung des Amtsvorstehers führt der Landrath in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreisausschusses. Das Recht eine Ordnungsstrafe gegen den Amtsvorsteher festzusetzen, steht nur dem Kollegium des Kreisausschusses zu. §. 65. Der Amtsvorsteher bezieht keinen Gehalt, hat aber eine Amtsunkostenentschädigung zu beanspruchen. §. 66.

Der Landrath wird vom Könige ernannt. Die Kreisversammlung ist jedoch befugt, für die Besetzung eines erledigten Landrathsamtes aus der Zahl der Grundbesitzer und Amtsvorsteher des Kreises geeignete Personen in Vorschlag zu bringen. §. 71. Der Landrath führt, als Organ der Staatsregierung, die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise und

leitet als Vorsitzender des Kreistages und des Kreisausschusses die Kommunalverwaltung des Kreises. §. 73. Soweit die Rechte und Pflichten des Landrathes nicht durch das gegenwärtige Gesetz abgeändert sind, behält es bei den bestehenden Vorschriften sein Bewenden. (B. I. S. 272.) Demgemäss hat der Landrath auch ferner die Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Aemtern, Gemeinden und Gutsbezirken zu überwachen, Polizeivorschriften kann er nur mit Zustimmung des Kreisausschusses erlassen. §. 75. Behufs Stellvertretung des Landraths werden von der Kreisvertretung zwei Kreisdeputirte auf je sechs Jahre gewählt, welche der Bestätigung des Oberpräsidenten bedürfen. §. 72.

Der Landrath, der Amtsvorsteher, der Gemeinde- und Gutsvorsteher können in Ausübung ihrer Polizeigewalt die durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen durch Anwendung von Zwangsmitteln durchsetzen, welche darin bestehen, dass die Behörde, wo es möglich ist, die zu erzwingende Leistung auf Kosten des Ungehorsamen von einem Dritten ausführen, wo dies nicht möglich ist, verschieden abgestufte Geldbussen eintreten lässt. Gegen solche Massregel steht dem damit Bedrohten die Berufung an den Kreisausschuss, bez. das Verwaltungsgericht binnen zehn Tagen zu (Abschnitt VI. §. 76—80).

c) Vertretung und Verwaltung der Kreise, besonders Kreistag und Kreisausschuss.

Der Kreisverband hat zwei Organe, den Kreistag und den Kreisausschuss, von denen das erstere einen vertretenden und beschliessenden, das zweite einen verwaltenden und richterlich entscheidenden Charakter hat. Der Kreistag ist ein umgestaltetes, der Kreisausschuss ein neugeschaffenes Organ.

Der Kreistag besteht in Kreisen von 25,000 oder weniger Einwohnern aus 25 Mitgliedern. In Kreisen mit mehr als 25,000 bis 100,000 Einw. tritt für jede Vollzahl von 5000 und in Kreisen mit mehr als 100,000 Einwohnern für jede über die letztere Zahl überschiessende Vollzahl von 10,000 Einw. je ein Vertreter hinzu. §. 81.

Der Hauptangriff der öffentlichen Meinung war mit Recht gegen die bisherige Zusammensetzung des Kreistages ge-

richtet. Hier musste die Reform am tiefsten eingreifen. Der Entwurf bricht entschieden mit dem altständischen Princip, aber er setzt an die Stelle desselben weder das allgemeine Wahlrecht, noch einen mechanischen Steuercensus, er gründet vielmehr die Zusammensetzung auf ein naturgemässes, den gegenwärtigen Verhältnissen entsprechendes gesellschaftliches und wirthschaftliches Gruppensystem, welches alles Ueberlebte ausstösst, sich aber dennoch, in wahrhaft konservativer Weise, an das geschichtlich Gewordene organisch anschliesst.

Vor allem wird die tief in unsern deutschen Verhältnissen und Volksanschauungen begründete Unterscheidung zwischen Stadt und Land berücksichtigt. Sämmtliche Kreistagsabgeordnete sind entweder ländliche oder städtische Vertreter. Die Zahl der städtischen Abgeordneten wird nach dem Verhältnisse der städtischen und der ländlichen Bevölkerung, wie dasselbe durch die letzte allgemeine Volkszählung festgesetzt worden ist, bestimmt. Die Zahl der städtischen Abgeordneten darf nicht die Hälfte und in denjenigen Kreisen, in welchen nur Eine Stadt vorhanden ist, nicht ein Drittel der Gesammtzahl aller Abgeordneten übersteigen. §. 86.

Auf dem Lande unterscheidet der Entwurf wieder zwei Gruppen, welche durch Grundbesitz und landwirthschaftliches Gewerbe sich verwandt, durch die Betriebsform ihres Gewerbes, durch ihr Vermögen und ihre gesellschaftliche Stellung doch wieder wesentlich verschieden sind. Es sind dies die zu Landgemeinden verbundenen Besitzer kleinerer Güter, welche ihren Grund und Boden wesentlich mit eigener Hand bauen, denen der Kleinbetrieb ihres Gewerbes einen eigenthümlich bäuerlichen Charakter aufprägt. Diesen stehen die grössern Grundbesitzer gegenüber, welche zwar meistens auch Landwirthschaft betreiben, aber nur als leitende Oberaufseher eines grossgewerblichen Betriebes. Durch ihren natürlichen Einfluss auf zahlreiche abhängige Arbeiter, durch ihr geschichtlich begründetes Ansehen im Kreise, durch ihre höhere gesellschaftliche Bildung verdienen sie zwar keine überwiegende, wohl aber eine bedeutende Stellung in der Vertretung. Die innerlich verwandte und doch wieder specifisch verschiedene Stellung dieser beiden ländlichen Gruppen erkennt der Entwurf in ihrer für den Staat gleichwiegenden Bedeutung dadurch an, dass er jeder derselben die

Hälfte der Abgeordneten giebt, welche nach Abzug der städtischen Vertreter übrig bleiben.

Es entstehen somit drei Wahlverbände: der Wahlverband der grössern ländlichen Grundbesitzer, der Landgemeinden und der Städte.

Der Wahlverband der Grossgrundbesitzer besteht aus allen denjenigen Gutsbesitzern, welche von ihrem gesammten auf dem platten Lande innerhalb des Kreises belegenen Grundeigenthum die höchsten Beträge an Grund- und Gebäudesteuer bis zum Belaufe der Hälfte des Gesammtbetrags dieser vom platten Lande aufkommenden Steuern entrichten. Es sollen jedoch diejenigen Grundbesitzer, deren Grund- und Gebäudesteuer den Betrag von 100 Thlr. erreicht, in allen Fällen dem Wahlverbande der grössern Grundbesitzer, dagegen diejenigen Grundbesitzer, deren Grund- und Gebäudesteuer den Betrag von 75 Thlr. nicht erreicht, dem Wahlverbande der Landgemeinden angehören. Den grossen Grundbesitzern werden auch die Gewerbetreibenden und Bergwerkbesitzer, welche wegen ihrer auf dem platten Lande innerhalb des Kreises betriebenen gewerblichen Unternehmungen in der Klasse A. I. der Gewerbesteuer mit dem Mittelsatze veranlagt sind, angereiht. §. 83. In diesem Wahlverbande treten die Berechtigten zur direkten Wahl in der Kreisstadt zusammen. §. 91.

Der Wahlverband der Landgemeinden umfasst sämmtliche Landgemeinden des Kreises, sämmtliche Besitzer selbstständiger Güter, welche nicht zum Verbande des Grossgrundbesitzes gehören, die in der Klasse A. I. unter dem Mittelsatze veranlagten Gewerbetreibenden und Bergwerkbesitzer auf dem platten Lande. Die beiden letzten Kategorien wählen regelmässig persönlich, die Landgemeinden durch Wahlmänner, welche von der Gemeindeversammlung bez. Vertretung durch die letztern und den Gemeindevorstand aus der Zahl der stimmberechtigten Gemeindemitglieder durch absolute Stimmenmehrheit gewählt werden.

Die Zahl der vom Wahlverbande der Städte überhaupt zu wählenden Kreistagsabgeordneten wird auf die einzelnen Städte des Kreises nach Massgabe der Seelenzahl vertheilt. §. 89. Die Wahl der städtischen Abgeordneten erfolgt in denjenigen Städten, welche für sich einen oder mehrere Abgeord-

nete zu wählen haben, durch den Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung, welche zu diesem Behufe unter dem Vorsitze des Bürgermeisters zu einer Wahlversammlung vereinigt werden. In denjenigen Städten, welche mit andern Städten des Kreises zu einem Wahlbezirke vereinigt sind, haben der Magistrat und die Stadtverordneten in vereinigter Sitzung auf je 250 Einwohner einen Wahlmann zu wählen. §. 100.

Was die passive Wahlfähigkeit betrifft, so ist wählbar zum Mitgliede des Kreistages und bez. zum Wahlmann 1) im Wahlverband der Städte jeder Einwohner der im Kreise belegenen Städte, welcher sich im Besitze des Bürgerrechts befindet; 2) in den Wahlverbänden der grössern Grundbesitzer sowie der Landgemeinden ein jeder ländliche Grundbesitzer, sowie ein jeder, welcher in der Versammlung dieser Verbände ein Wahlrecht ausübt. §. 102. Die Kreistagsabgeordneten werden auf sechs Jahre gewählt. Alle drei Jahre scheidet die Hälfte der Abgeordneten eines jeden Wahlverbandes aus und wird durch neue ersetzt. §. 103.

Was die Kompetenz des Kreistags betrifft, so ist derselbe berufen, den Kreiskommunalverband zu vertreten, über die Kreisangelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes, sowie über diejenigen Gegenstände zu berathen und zu beschliessen, welche ihm zu diesem Behufe durch Gesetze oder königliche Verordnungen überwiesen sind oder durch Gesetze in Zukunft überwiesen werden. §. 110. Insbesondere ist der Kreistag befugt, innerhalb der gesetzlichen Grenzen statutarische Anordnungen zu treffen; zu bestimmen, in welcher Weise Staatsprästationen, welche kreismässig aufzubringen sind, repartirt werden sollen; Ausgaben zur Erfüllung einer Verpflichtung oder im Interesse eines Kreises zu beschliessen und zu diesem Behufe über das dem Kreise gehörige Grund- bez. Kapitalvermögen zu verfügen, Anleihen aufzunehmen und die Kreisangehörigen mit Kreisabgaben zu belasten; den Kreishaushaltsetat festzustellen und hinsichtlich der Jahresrechnung Decharge zu ertheilen; die Grundsätze festzustellen, nach welchen die Verwaltung des dem Kreise gehörigen Grund- und Kapitalvermögens, sowie der Kreiseinrichtungen und Anstalten zu erfolgen hat; die Einrichtung von Kreisämtern zu beschliessen, die Zahl und Besoldung der Kreisbeamten zu bestimmen, die Wahlen zum

Kreisausschusse und zu Kommissionen zu vollziehen; Gutachten über alle Angelegenheiten abzugeben, die ihm von den Staatsbehörden überwiesen werden; die durch Gesetz oder königliche Verordnung ihm übertragenen sonstigen Geschäfte wahrzunehmen. §. 111.

Der Landrath beruft die Kreistagsabgeordneten zum Kreistage durch besondere Einladungsschreiben, unter Angabe der zu verhandelnden Gegenstände mindestens acht Tage vorher ein, führt auf dem Kreistage den Vorsitz, leitet die Verhandlungen und handhabt die Ordnung. In Behinderungsfällen übernimmt der älteste anwesende Kreisdeputirte den Vorsitz. §. 113. Es sollen im Jahre wenigstens zwei Kreistage stattfinden, ausserdem aber noch so viele, als die Geschäfte erfordern. Die Sitzungen des Kreistages sind öffentlich. Die Beschlüsse des Kreistages werden regelmässig nach einfacher Stimmenmehrheit gefasst. Bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt. Der Landrath als solcher hat kein Stimmrecht. Zu einem Beschlusse, durch welchen eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne eine gesetzliche Verpflichtung oder eine Veräusserung von Grund- oder Kapitalvermögen des Kreises bewirkt oder eine Veränderung des festgestellten Vertheilungsmassstabes für die Kreisabgaben eingeführt werden soll, ist jedoch eine Stimmenmehrheit von mindestens zwei Dritteln der Abstimmenden erforderlich. §. 118.

Ueber alle Einnahmen und Ausgaben, welche sich im Voraus bestimmen lassen, entwirft der Kreisausschuss jährlich einen Haushaltsetat, welcher von dem Kreistage festgestellt und demnächst in derselben Weise, wie die Kreistagsbeschlüsse, veröffentlicht wird. Bei Vorlage des Haushaltsetats hat der Kreisausschuss dem Kreistage über die Verwaltung und den Stand der Kreiskommunalangelegenheiten Bericht zu erstatten. §. 122. Die Jahresrechnung ist von dem Rendanten der Kreiskommunalkasse vor dem 1. Mai des folgenden Jahres zu legen und dem Kreisausschusse einzureichen. Dieser hat die Rechnung zu revidiren und mit seinen Erinnerungen und Bemerkungen dem Kreistage zur Prüfung, Feststellung und Entlastung einzureichen und demnächst einen Rechnungsauszug zu veröffentlichen. §. 123.

Obgleich der Kreisausschuss, sich ebenfalls an bestehendes, nemlich an die Kreiskommissionen anlehnt, so ist er doch

seiner staatsrechtlichen Natur nach eine Neuschöpfung. Derselbe ist die eigentliche kollegialische Regierungsbehörde und zugleich das Verwaltungsgericht des Kreises auf dem Boden kommunaler Selbstverwaltung. Als Organ der Kreiskorporation liegt ihm die Verwaltung der Kreiskommunalangelegenheiten, als Organ des Staates die Besorgung der Geschäfte der allgemeinen Landesadministration ob. Nach beiden Richtungen hin ist er »der Mittelpunkt der Selbstverwaltung des Kreises«.

Der Kreisausschuss besteht aus dem Landrathe und sechs Mitgliedern, welche von dem Kreistage aus der Zahl sämmtlicher Kreisangehörigen nach absoluter Stimmenmehrheit gewählt werden. Dieselben müssen Angehörige des deutschen Reiches und selbstständig sein, das 21. Jahr vollendet haben und sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden. §. 125. Ist im Kreisausschusse kein Mitglied, welches die Befähigung zum höhern Richteramte hat, so muss der Kreistag einen Syndikus bestellen, welcher zum höhern Richteramte befähigt ist. Der Syndikus nimmt an den Sitzungen mit berathender Stimme Theil. §. 125. Die Wahl der Ausschussmitglieder erfolgt auf sechs Jahre. Alle zwei Jahre scheidet ein Drittel aus. Die Ausgeschiedenen können wieder gewählt werden. Die Ausschussmitglieder werden durch den Vorsitzenden vereidigt und unterliegen in dieser ihrer Eigenschaft den für richterliche Beamte geltenden Disciplinarvorschriften. §. 127. Der Kreisausschuss hat: 1) die Beschlüsse der Kreisversammlung vorzubereiten und auszuführen, soweit damit nicht besondere Kommissionen, Kommissarien oder Beamte durch Gesetz oder Kreistagsbeschluss beauftragt werden; 2) die Kreisangelegenheiten nach Massgabe der Gesetze und der Beschlüsse des Kreistages, sowie in Gemässheit des von diesem festzustellenden Kreishaushaltsetats zu verwalten; 3) die Beamten des Kreises zu ernennen und deren Geschäftsführung zu leiten und zu beaufsichtigen; 4) sein Gutachten über alle Angelegenheiten abzugeben, welche ihm von den Staatsbehörden überwiesen werden; 5) die ihm durch dieses Gesetz übertragenen bez. noch weiterhin gesetzlich zu übertragenden Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung zu führen. §. 128. In dem folgenden Paragraphen

129 werden diejenigen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung namentlich bestimmt, welche zum Wirkungskreise des Kreisausschusses gehören; er hat darnach die resolutorische bez. interimistische Entscheidung in armenpolizeilichen, wegepolizeilichen Angelegenheiten, in Vorfluths-, Ent- und Bewässerungssachen, in feld-, gewerbepolizeilichen und Dismembrationsangelegenheiten, in bau- und feuerpolizeilichen Angelegenheiten, in Schulsachen der Landgemeinden und selbstständigen Gutsbezirke, in Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheitspflege, in Justizverwaltungsangelegenheiten, in Kommunalangelegenheiten der Amtsbezirke, Landgemeinden und selbstständigen Gutsbezirke, wobei ihm die Aufsicht über die Kommunalangelegenheiten der Amtsbezirke, ländlichen Gemeinden und selbstständigen Gutsbezirke zugewiesen ist. Ueberall sind durch den §. 129 des Entwurfes die zur Kompetenz des Kreisausschusses gehörigen Befugnisse für die benannten Angelegenheiten genau vorgezeichnet.

In den streitigen Fällen des Verwaltungsrechtes entscheidet der Kreisausschuss als Verwaltungsgericht erster Instanz. Die Rekursinstanz ist aber verschieden, je nach dem Inhalt des bestrittenen Rechtes. Wenn im öffentlichen Interesse z. B. des öffentlichen Verkehrs etwas geschehen soll, so wird hierüber blos mit Rücksicht auf das öffentliche Wohl entschieden und diese Entscheidung hat in erster Instanz der Kreisausschuss und von dem Kreisausschuss geht die Sache an das neu zu errichtende Verwaltungsgericht höherer Instanz, der ordentliche Rechtsweg ist über diese Frage ausgeschlossen, weil das öffentliche Interesse allein massgebend ist. Wenn aber zu entscheiden ist, auf wessen Kosten etwas geschehen soll, wer unter mehreren Personen zur Ausführung verpflichtet ist oder über die Frage, ob und in welcher Höhe Entschädigung zu leisten ist, so können die Verwaltungsgerichte nur eine interimistische Bestimmung treffen. Diese erfolgt durch den Kreisausschuss, als erste Instanz der Verwaltungsjustiz und gegen dieselbe giebt es nun keine Berufung an das Verwaltungsgericht, sondern der betroffenen Person steht frei, in ordentlichem Rechtswege auszuführen, dass ein anderer statt ihrer zu leisten habe oder zu welcher Entschädigung ein anderer ihr verpflichtet sei. In Fällen dieser

letztern Art sind alle Entscheidungen des Kreisausschusses nur interimistischer Natur (Lasker, stenogr. Pr. a. a. O. S. 146), während sie in Fällen der erstern Art resolutorisch sind, jedoch ist gegen solche Entscheidungen eine Berufung an das Verwaltungsgericht binnen einer zehntägigen Präklusivfrist vom Tage der Publikation des Resoluts zulässig.

Der Landrath leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang des Ausschusses, beruft ihn und führt den Vorsitz in demselben mit vollem Stimmrechte. §. 130. Er führt die laufenden Geschäfte der dem Ausschusse übertragenen Verwaltung, bereitet die Beschlüsse des Ausschusses vor und trägt für die Ausführung derselben Sorge. In allen Angelegenheiten, welche nicht zu den streitigen Verwaltungssachen gehören, kann der Landrath, wenn der vorliegende Fall keinen Aufschub leidet, Namens des Ausschusses Verfügungen erlassen. Vorstellungen gegen diese Verfügungen unterliegen aber stets kollegialischer Entscheidung des Kreisausschusses. §. 131. Die Anwesenheit dreier Mitglieder mit Einschluss des Vorsitzenden genügt für die Beschlussfähigkeit des Kreisausschusses, welcher nach Stimmenmehrheit entscheidet.

In den §§. 134—153 ist der Process in streitigen Verwaltungssachen vor dem Kreisausschuss genau geregelt und zwar so, dass alle Garantien eines civilprocessualischen Verfahrens gegeben sind. In einem öffentlichen kontradiktorischen Verfahren stehen sich ausnahmslos zwei Parteien gegenüber, von denen die eine, welche die Verfolgung des verletzten Rechtes geltend macht, die Rolle des Klägers, die sich dagegen zu vertheidigen hat, die des Beklagten übernimmt. Auch die öffentliche Behörde erscheint stets nur in der Rolle der Partei. Der Kreisausschuss hat nach seiner freien, aus dem ganzen Inbegriffe der Verhandlungen und Beweise geschöpften Ueberzeugung zu beschliessen. §. 144. Seine Entscheidung erfolgt in öffentlicher Sitzung des Kreisausschusses nach Anhörung der Parteien, ihrer bevollmächtigten Vertreter oder ihrer miterschienenen Beistände. §. 143. Gegen resolutorische Entscheidungen des Kreisausschusses steht, soweit dieselben nicht endgültige sind, dem Betheiligten das Recht der Berufung an das Verwaltungsgericht zu. (Nur in gewerbepolizeilichen und Dismembrationsangelegenheiten bleibt die Bezirksregierung höhere

Instanz.) Bis zum Erlasse eines Gesetzes über die Reorganisation der inneren Verwaltung werden die in dem gegenwärtigen Gesetzentwurfe dem Verwaltungsgerichte übertragenen Befugnisse von »den Deputationen für das Heimathswesen« wahrgenommen, welche nach den §§. 40 und 41 des Gesetzes betr. die Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871 eingeführt sind; sie heissen fortan »Verwaltungsgericht«; ihre Entscheidungen sind endgültig.

d) Oberaufsicht.

Was schliesslich noch die Oberaufsicht über die Kreisverwaltung betrifft, so bedürfen Beschlüsse des Kreistages, welche folgende Angelegenheiten betreffen: 1) statutarische Anordnungen nach Massgabe des §. 21; 2) Mehr- oder Minderbelastungen einzelner Kreistheile; 3) Veräusserungen des Grundvermögens der Kreise; 4) Aufnahme von Anlehen, durch welche der Kreis mit einem neuen Schuldenbestand belastet wird, sowie Uebernahme von Bürgschaften; 5) eine Belastung der Kreisangehörigen durch Kreisabgaben über 50 pCt. des Gesammtaufkommens der direkten Staatssteuer bez. der Mahl- und Schlachtsteuer; 6) eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne gesetzliche Verpflichtung, insofern die aufzulegenden Leistungen über die nächsten fünf Jahre hinaus fortdauern sollen, in den Fällen 1—4 der Bestätigung des Ministers des Innern, in den Fällen 5—6 der Bestätigung der Minister des Innern und der Finanzen. §. 159. Die Aufsicht des Staates über die Kreiskommunalangelegenheiten wird, soweit nicht durch die Vorschriften dieses Gesetzes ein anderes ausdrücklich bestimmt ist, von der Bezirksregierung, in den höhern Instanzen von dem Oberpräsidenten und dem Minister des Innern ausgeübt. §. 160. Beschlüsse, welche die Befugnisse des Kreistages überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Landrath zu beanstanden und behufs der Entscheidung über deren Ausführung der Aufsichtsbehörde zu überreichen. §. 161. Auf den Antrag des Staatsministeriums kann ein Kreistag durch königliche Verordnung aufgelöst werden. Es sind sodann Neuwahlen anzuordnen, welche binnen sechs Monaten vom Tage der Auflösung an erfolgen müssen. §. 162. Wenn der Kreistag es unterlässt oder verweigert, die dem Kreise gesetzlich obliegenden Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen

oder ausserordentlich zu genehmigen, so lässt die Bezirksregierung, unter Anführung der Gründe, die Eintragung in den Etat von Amtswegen bewirken oder stellt diese Ausgaben ausserordentlich fest. §. 163.

§. 148.

B. In den neuen Provinzen.

Der Kreisverband ist eine mit dem preussischen Staatswesen so eng verwachsene Institution, dass man dieselbe in jede neu erworbene Provinz zu verpflanzen für gut befunden hat. So ist der Kreisverband durch königliche Verordnung auch in den neuen Erwerbungen des Jahres 1866 ausnahmslos eingeführt worden; dies geschah für Hannover ohne Aufhebung der Aemterverfassung durch Verordnung vom 12. September 1867, indem mehrere Aemter und selbstständige Städte zu Kreisen zusammengelegt worden sind; für Schleswig-Holstein durch königliche Verordnung vom 22. September 1867; für den Regierungsbezirk Kassel, unter Aufhebung der bisherigen Bezirksräthe, durch Verordnung vom 9. September 1867; im Regierungsbezirk Wiesbaden durch Verordnung vom 26. September 1867, unter ausdrücklicher Anerkennung der in Nassau, Hessen-Homburg und den ehemals grossherzoglich hessischen Gebietstheilen bestehenden Aemter.

Diese neuorganisirten Kreisverbände sind im wesentlichen denen der alten Provinzen nachgebildet, doch zeigen dieselben in Betreff ihrer Zusammensetzung, sowie ihrer Kompetenz, einige nicht unerhebliche Fortschritte. Die Zusammensetzung beruht in Hannover, Schleswig-Holstein und Kassel auf einer ständischen Eintheilung in Grossgrundbesitzer, Städte und Landgemeinden, während in Wiesbaden die Kreisversammlungen aus den Bezirksräthen gebildet werden unter Hinzutritt einiger Grossgrundbesitzer. Wo dies modificirte Dreiständeprincip herrscht, haben die Grossgrundbesitzer regelmässig Virilstimmen, während im zweiten und dritten Stande die Wahlen der Kreisabgeordneten den Gemeindevertretungen und Ortsvorständen überlassen sind. Dagegen ist in allen diesen neuen Kreisordnungen das in den alten Provinzen jetzt noch bestehende Uebergewicht des Grossgrundbesitzes nicht eingeführt, vielmehr die volle Gleichberechtigung der drei Stände

anerkannt. Auf den Kreisversammlungen entscheidet regelmässig Stimmenmehrheit, doch kann jeder Stand durch sein Separatvotum einen Gesammtbeschluss bis zur höhern Entscheidung sistiren. Nur die Kreisordnung für Wiesbaden, welche überhaupt dem ständischen Princip am fernsten steht, kennt eine solche itio in partes nicht.

Auch nach diesen neuen Kreisordnungen bildet »jeder landräthliche Kreis einen kreisständischen Verband. Dieser Verband hat die Rechte einer Korporation, deren Organ die Kreisstände sind.«

Der Landrath, in Hannover der Kreishauptmann, obgleich überall lediglich Organ der Staatsgewalt, ist zugleich Vorstand und ausführende Behörde der Korporation, er beruft die Kreisversammlungen, leitet dieselben und führt ihre Beschlüsse aus, insofern er sie nicht beanstandet, weil sie nach seiner Ansicht die Befugnisse der Kreisstände überschreiten oder das Staatswohl verletzen. Im letzten Falle hat er sie der Bezirksregierung zur Entscheidung vorzulegen. Ueber dem Landrathe steht noch eine weitgehende höhere Staatsaufsicht. Die Genehmigung der Staatsregierung ist erforderlich zu allen Beschlüssen des Kreistages, durch welche Ausgaben und Leistungen für den Kreis ohne bestehende Verpflichtung neu übernommen werden, der Beitragsfuss für Aufbringung der Kreislasten aufgestellt oder der bestehende abgeändert wird, Veräusserungen von Grund- oder Kapitalbeständen des Kreisvermögens vorgenommen werden, soweit letzteres nicht etwa nur aus ersparten Einkünften der letzten fünf Jahre herrührt. Innerhalb dieser Schranken haben die Kreisverbände indessen eine freiere Bewegung als in den alten Provinzen; sie haben nicht blos die Verwaltung des Landrathes zu unterstützen, sondern die Kreiskommunalangelegenheiten unter Leitung des Landrathes selbst zu verwalten, die Kreiskorporation zu vertreten, über diejenigen Gegenstände zu berathen oder Beschluss zu fassen, welche ihnen sonst noch zu diesem Behufe durch Gesetze oder Verordnungen überwiesen sind; in Kassel und Schleswig-Holstein steht den Kreisverbänden ausserdem eine Mitaufsicht über die Kommunalverwaltung der einzelnen Gemeinden zu. Ueberall verwalten die Kreisverbände das unbewegliche und bewegliche Kreisvermögen, dürfen Kreiskommunalbeamte und Kreiskommis-

sionen bestellen, vertheilen die Kreislasten und können zur Abwehr eines Nothstandes oder zu gemeinnützigen, den Kreis betreffenden Zwecken die Anlage von Kreisabgaben beschliessen. Es kann ausserdem für jeden Kreis durch Beschluss der Kreisstände unter königlicher Genehmigung ein besonderes Kreisstatut errichtet werden, worin die speciellen Verhältnisse der Kreisverfassung, innerhalb des gesetzlichen Rahmens näher geregelt werden.

Lassen so die Kreisordnungen der neuen Provinzen in Betreff der Zusammensetzung der Kreisvertretung und der Befugnisse derselben, der jetzt bestehenden altpreussischen Kreisverfassung gegenüber, einen Fortschritt nicht verkennen, so stehen sie doch weit zurück gegen den im vorigen Paragraphen erörterten Entwurf der neuen Kreisordnung, welcher die Grundsätze »einer Selbstverwaltung nach Gesetzen« in folgerichtiger Weise zur Geltung bringt.

§. 149.

IV. Die s. g. Kommunallandtagsverbände.[1]

Da die über den Kreisen stehenden Regierungsbezirke rein administrativer Natur sind, so haben sie auch weder den Charakter einer Korporation, noch eine Vertretung der Eingesessenen. Dagegen kommen in einzelnen Theilen des preussischen Staates s. g. kommunalständische Verbände vor, welche mehrere Kreisverbände umfassen. Hier sind diejenigen Landestheile, in welchen von altersher gemeinsame, über mehrere Kreisverbände sich erstreckende Angelegenheiten unter einer gemeinsamen ständischen Verwaltung gestanden haben, zu Kommunallandtagsverbänden vereinigt worden. »Sie sind die in veränderter Bedeutung fortdauernden Ständekörperschaften einzelner vormals selbstständ-

---

1) E. v. Möller a. a. O. II. Abth. S. 136. v. Rönne a. a. O. §. 165 ff. S. 528. v. Lancizolle a. a. O. Abschn. IV. S. 168 ff. Ueber »die kommunalständische Verwaltung der Oberlausitz« vergl. den Aufsatz im Staatsanzeiger des J. 1868. Beil. zu No. 240, über die ehemaligen hannöverschen Provinziallandschaften vergl. Ebhardt, Die Staatsverfassung des Königreichs Hannover. Hannover 1860, wo auch die ritterschaftlichen Statuten mitgetheilt sind, S. 371—534.

diger Landschaften.« Die in den alten Provinzen bestehenden Kommunalverbände sind: a) der Verband der Altmark; b) der Kurmark mit der Priegnitz, Mittelmark, Uckermark; c) der Neumark; d) Altvor- und Hinterpommern; e) Neuvorpommern und Rügen; f) Niederlausitz; g) Oberlausitz. Nur die Ober- und Niederlausitz d. h. diejenigen Theile derselben, welche im J. 1815 an Preussen abgetreten worden sind, haben mit einzelnen Modifikationen ihre geschichtlich gewordene alte Verfassung bewahrt, während der Verband der Altmark »als ein kombinirter Kreistag« eingerichtet ist, die übrigen Kommunalverbände wesentlich nach dem Vorbilde der Provinzialverbände organisirt sind.

Diese Verbände stehen dem Verwaltungsorganismus des Staates am fernsten; ihrer Berathung und Beschlussfassung unterliegen nicht die allgemeinen Angelegenheiten des Bezirkes, sondern nur die bestimmt bezeichneten besonderen Angelegenheiten der Korporation. Soweit aber deren Befugnisse reichen, erstrecken sie sich über das ganze Territorium derselben und über diejenigen Personen, welche darin wohnen, sich aufhalten, Grundeigenthum besitzen oder ein Gewerbe treiben. Das berathende und beschliessende Organ der Korporation ist der Kommunallandtag. Derselbe ist in den verschiedenen Verbänden verschieden zusammengesetzt, doch besteht überall ständische Gliederung. Ritterschaft, Stände und Landgemeinden sind überall vertreten, dagegen kennt nur die Niederlausitz einen besonderen Herrenstand von Herrschaftsbesitzern und Standesherren. Ueber Versammlungszeit, Ort und Vorsitz gelten verschiedenartige Grundsätze. Auch die Vorstände der Kommunallandtagsverbände sind verschieden organisirt (in der Niederlausitz der Landsyndikus, in Altpommern die Landstube, in Neuvorpommern die Landkastenbevollmächtigten, in der Oberlausitz der Landesälteste und der Landesbestallte). Jeder Verband hat seinen eigenen Kommunalhaushalt, besitzt eine Hülfskasse, welche dazu bestimmt ist, gemeinnützige Anstalten und Anlagen durch Darlehen zu fördern, bildet einen eigenen Landarmenverband, unterhält und verwaltet eine Anzahl von Specialstiftungen. Auf die Angelegenheiten der Gemeinden, der Gutsbezirke, der Kreis- und Provinzialverbände, sowie der allgemeinen Staatsverwaltung steht

den Kommunallandtagsverbänden und ihren Organen keine Einwirkung zu; dagegen übt der Oberpräsident und in höherer Instanz der Minister des Innern über ihre Verwaltung die Aufsicht aus.

Den kommunalständischen Verbänden der alten Provinzen nah verwandt sind die früheren Provinziallandschaften von Hannover, in welchen die korporativ abgeschlossenen Ritterschaften mit den Städten und meist auch den Landgemeinden zu einem ständischen Körper vereinigt waren. Dieselben sollen nach einer königlichen Verordnung vom 22. September 1867 unter der Benennung »Landschaften«, nach Wegfall der ihnen früher zuständig gewesenen weitergehenden Rechte, insbesondere der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, ausschliesslich für die Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten der Landschaftsbezirke, als besondere Korporationen fortdauern. Es bleibt ihnen hiernach das Recht zur Verwaltung beziehungsweise Vertretung des landschaftlichen Vermögens, landschaftlicher Stiftungen, Institute und Anlagen, sowie die bisherige Befugniss, den Landschaftsbezirk, unter Genehmigung der Staatsregierung, mit Beiträgen und Leistungen für Landschaftszwecke zu belasten. In der Einrichtung dieser Landschaften sollen einige Veränderungen, im Interesse einer gleichmässigeren Vertretung aller Stände eintreten; (das Erforderniss »adeligen Standes« zur Aufnahme in die Ritterschaft, z. B. in der Verfassungsurkunde für die ostfriesische Landschaft vom 5. Mai 1846, ist durch die Einführung der preussischen Staatsverfassung ohne weiteres hinweggefallen); sonst ist ihnen die statutarische Regelung ihrer inneren Verhältnisse unter hinzutretender Staatsgenehmigung überlassen.

Obgleich die Vertretungen der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden als Kommunalstände[1] dem Namen nach

---

1) Es wäre durchaus unrichtig, dieselben wegen ihres Namens den Kommunalständen der alten Provinzen gleichzustellen, welche letztere in der That mehr einen privatrechtlichen Charakter haben, während jene mit der öffentlichen Verwaltung im engsten Zusammenhange stehen und keine Provinzialstände mehr über sich haben. Man hat nur deshalb vermieden, sie officiell als Provinzialstände zu bezeichnen, weil Kassel und Wiesbaden in administrativer Beziehung Regierungsbezirke Einer Provinz bilden, sich aber sonst in jeder Beziehung so fremd gegenüber stehen, dass eine gemeinsame Provinzialvertretung für beide niemals einen organischen Charakter hätte gewinnen können.

bezeichnet werden, so haben sie ihrem Wesen nach den Charakter von Provinzialständen und werden im folgenden §. unter dieser Rubrik besprochen werden.

§. 150.

V. Die Provinzialverbände.[1]

Seit dem grossen Kurfüsten hatten die Stände der einzelnen Landschaften ihre eigentliche politische Bedeutung verloren, bestanden aber mit gewissen Befugnissen auf manchen anderen untergeordneten Gebieten fort (Grundsteuerwesen, Landarmensachen, Feuersocietäten, Marsch- und Molestienkassen, ritterschaftliches Kredit- und Hypothekenwesen u. s. w.), so besonders in der Mark Brandenburg, in Preussen, Pommern, Magdeburg. Auch in mehreren der seit 1814 und 1815 erworbenen Gebieten hatten sich Landstände mit nicht unerheblichen Rechten erhalten, so in den ehemals sächsischen Landestheilen, insbesondere in der Lausitz. In Anknüpfung an diese älteren Verhältnisse erging dann »das Grundgesetz für die gesammte provinzialständische Verfassung« vom 5. Juni 1823. An dieses Gesetz schlossen sich die Vorschriften wegen Berufung der ersten Provinziallandtage, besonders dadurch bedeutend, weil viele Punkte in Betreff der Zusammensetzung der Stände in jenen Grundgesetzen einer Berathung mit den Ständen selbst vorbehalten geblieben waren, worüber zum Theil wenigstens jene Vorschriften provisorische Normen aufstellen mussten zum Behufe der ersten ständischen Versammlungen. Diese provisorischen Normen sind die Grundlage für jene vorbehaltene Berathung geworden und haben für viele

---

1) Vergl. besonders die oben angeführten Werke von Rauer und Lancizolle, wo das gesetzliche Material zu finden ist; ferner Dr. E. v. Möller, Das Recht der preussischen Kreis- und Provinzialverbände. Abth. III. S. 157 ff. H. Simon, Das preuss. Staatsr. Theil II. S. 144—200. v. Rönne, B. I. §§. 142—185. Für einzelne Provinzen: Benzenberg, Ueber Provinzialverfassung mit besonderer Rücksicht der vier Länder Jülich, Kleve, Berg und Mark. Hamm 1819. J. Voigt, Darstellung der ständischen Verhältnisse Ostpreussens. Königsberg 1832. Kries, Historische Entwicklung der Steuerverfassung in Schlesien unter Theilnahme der allgemeinen Landtagsversammlungen. Breslau 1842. Wuttke, Die schlesischen Stände, ihr Wesen, ihr Wirken und Werth in alter und neuer Zeit. Leipzig 1847.

Bayerische Staatsbibliothek MÜNCHEN

Jahre hin Geltung behalten. Auf die Verhandlungen mit den ersten, zum Theil auch noch zweiten Landtagen folgten dann die acht Verordnungen über die in dem Grundgesetze vorbehaltenen Bestimmungen: Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für die Mark Brandenburg und die Markgrafschaft Niederlausitz vom 1. Juli 1823, für Pommern und Rügen vom 1. Juli 1823, für das Grossherzogthum Posen vom 27. März 1824, für das Königreich Preussen vom 1. Juli 1823, für die Rheinprovinz vom 27. März 1824, für die Provinz Sachsen vom 27. März 1824, für das Herzogthum Schlesien, die Grafschaft Glatz und Markgrafschaft Oberlausitz vom 27. März 1824, für die Provinz Westfalen vom 27. März 1824. (Lancizolle a. a. O. S. 10—143). Ausserdem regelt noch eine ganze Reihe von Gesetzen, Verordnungen und Kabinetsordren die rechtlichen Verhältnisse der Provinzialstände in den einzelnen Provinzen, welche sich bei Lancizolle und am vollständigsten bei Rauer zusammengestellt finden. Wie die Kreisstände, so sind auch die provinzialständischen Verfassungen nach der Aufhebung im J. 1850, in der oben erwähnten Weise durch das Gesetz vom 24. Mai 1853 wieder hergestellt worden.

Während die Grenzen der Kreisverbände überall mit der administrativen Kreiseintheilung zusammenfallen, weicht ein Theil der Provinzialverbände in seiner territorialen Begrenzung von der administrativen Provinzialeintheilung ab, so gehört z. B. die Altmark in administrativer Beziehung zur Provinz Sachsen, während sie in ständischer Beziehung dem brandenburgischen Provinzialverbande einverleibt ist.

Der Provinzialverband ist nicht blos der Inbegriff der Kreisverbände, die er in sich schliesst, sondern er steht über ihnen als ein Gemeinwesen, das von seinen Gliedern verschieden ist, er ist eine Korporation mit eigenen Rechten und Pflichten. »Die Provinzialstände sind das gesetzmässige Organ der verschiedenen Stände der Unterthanen der Provinz.« Dieselben bilden den Provinziallandtag jeder Provinz. »Das Grundeigenthum ist Bedingung der Standschaft.« Die Gliederung ist überall eine ständische, aber in verschiedener Weise gestaltet. In Schlesien, Sachsen, Rheinland und Westfalen besteht, als erster Stand, der Herrenstand, zu welchem in Schlesien die Fürsten mit Virilstimmen

Bayerische Staatsbibliothek München

(Oels, Troppau-Jägerndorf, Sagan, Trachenberg, Karolath, Ratibor, Pless) und die s. g. Standesherrn mit drei Kuriatstimmen, in Westfalen und Rheinland die s. g. Mediatisirten und einige andere besonders bevorrechtete Grundbesitzer, in Sachsen auch die Domkapitel von Merseburg und Naumburg gehören. In diesen vier Provinzen bildet die Ritterschaft den zweiten Stand, während sie in allen übrigen Provinzen den ersten ausmacht. Im Stande der Ritterschaft kommen alsdann noch Viril- oder Kollektivstimmen besonders bevorrechteter Besitzer vor, (in Schlesien eine Reihe von bevorrechteten Majorats- und Geschlechtsfideikommissbesitzern, in Preussen die Grafen Dohna und Keyserling-Rautenburg, in Brandenburg das Domkapitel, die Grafen Solms-Baruth und Solms-Sonnenwalde, die Niederlausitzer Standesherrn, in Pommern der Fürst von Putbus u. s. w.).

Die Mitglieder der Ritterschaft erscheinen auf dem Provinziallandtage nicht wie auf dem Kreistage viritim, sondern werden mit Ausnahme derjenigen von ihnen, welchen Viril- oder Alternativstimmen verliehen sind, durch gewählte Abgeordnete vertreten.

Der zweite, bez. dritte Stand der Städte umfasst keineswegs alle Gemeinden, welche Stadtrecht haben, und andrerseits gehören ihm bisweilen Orte an, welche dasselbe nicht besitzen. Es giebt Städte, welche mehrere Stimmen, welche eine Virilstimme, welche mit mehreren andern zusammen eine Kollektivstimme führen. Ueber den Wahlmodus, das aktive und passive Wahlrecht, bestehen in den Provinzen sehr verschiedene Grundsätze, besonders ist die Grösse und der Werth des Grundeigenthums verschieden festgestellt.

Zum dritten, bez. vierten Stande der Landgemeinden gehören alle diejenigen ländlichen Grundbesitzer, welche weder zum Herrenstande, noch zur Ritterschaft gerechnet werden; sie werden auf dem Provinziallandtage durch gewählte Abgeordnete vertreten. Die Wahl ist eine indirekte. Das Mass des Grundbesitzes, welches die Wählbarkeit zum Abgeordneten oder Stellvertreter bedingt, ist in den Provinzen verschieden festgesetzt.

Die nothwendigen Bedingungen der Wählbarkeit für die Mitglieder aller Stände sind: a) Grundbesitz in auf- und ab-

steigender Linie ererbt oder auf andere Weise erworben und zehn Jahre nicht unterbrochen; b) Vollendung des dreissigsten Lebensjahres; c) Unbescholtenheit des Rufes. Dagegen ist Zugehörigkeit zu einer der christlichen Kirchen des Staates nicht mehr erforderlich. Für jeden Abgeordneten ist gleichzeitig ein Stellvertreter zu wählen. Die Wahlen der Abgeordneten geschehen auf sechs Jahre, dergestalt, dass alle drei Jahre die Hälfte der Abgeordneten eines jeden Standes ausscheidet und alle drei Jahre zu neuen Wahlen geschritten wird.

Die drei, bez. vier Stände treten auf Berufung zu einem als Gesammtheit berathenden und beschliessenden Provinziallandtage zusammen. In dem provinzialständischen Grundgesetze vom 5. Juni 1823 werden den Provinzialständen folgende Befugnisse beigelegt:

a. es sollen alle Gesetzesentwürfe, welche allein die Provinz angehen, zur Berathung an sie gelangen;

b) es sollen, so lange keine allgemeinen ständischen Versammlungen stattfinden, auch die Entwürfe solcher allgemeinen Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigenthumsrechten und in den Steuern zum Gegenstand haben, soweit sie die Provinz betreffen, ihnen zur Berathung vorgelegt werden;

c) sie sollen Bitten und Beschwerden, welche auf das specielle Wohl und Interesse der ganzen Provinz oder eines Theiles derselben Beziehung haben, an die Krone bringen können, welche dieselben prüfen und darauf bescheiden wird;

d) die Kommunalangelegenheiten der Provinz sind ihren Beschlüssen unter Vorbehalt königlicher Genehmigung und ihrer Aufsicht überlassen.

Von diesen Rechten wurde ihnen das zweite bereits durch das Patent vom 3. Februar 1847 und durch den §. 12 der Verordnung vom 3. Februar 1847 über die Bildung des vereinigten Landtags entzogen und ist jetzt das Recht der Theilnahme an der allgemeinen Gesetzgebung lediglich auf die beiden Häuser des Landtags übergegangen, dagegen bestehen die übrigen Befugnisse der Provinzialstände noch fort; insbesondere haben sie die Verwaltung der innerhalb des betreffenden provinzialständischen Verbandes bestehenden Kommunalangelegenheiten. Die Provinziallandtage sind berechtigt,

für die ihnen zustehenden Gegenstände der laufenden Verwaltung des Provinzialverbandes die geeigneten Personen zu wählen und zu bestellen, insofern die Geschäfte solches erfordern, auch steht ihnen die Befugniss zu, die Wahrnehmung der ausser dem Landtage vorkommenden Geschäfte ständischer Verwaltung besondern Ausschüssen oder auch einzelnen Mitgliedern zu übertragen.[1] Uebrigens sind die den Provinzialständen theils ausschliesslich zuständigen, theils ihrer Mitwirkung überwiesenen Verwaltungsgegenstände in den einzelnen Provinzen verschieden bestimmt.

Die Provinziallandtage sollen alle zwei Jahre regelmässig zusammenberufen werden, sofern hinreichende Veranlassung dazu vorhanden sein wird. Die Einberufung ordnet jedesmal der König an. Die Mittelsperson zwischen dem Könige und den Behörden einerseits und dem Provinziallandtage andererseits ist der Provinziallandtagskommissarius, der ebenso wie sein Stellvertreter vom Könige ernannt wird. Derselbe theilt den Ständen, in Gemässheit der ihm gewordenen Aufträge, die Propositionen mit und empfängt die von ihnen abzugebenden Erklärungen und Gutachten, sowie ihre sonstigen Vorstellungen, Bitten und Beschwerden, er schliesst den Landtag, reicht dem Könige die Verhandlungen desselben ein und publicirt den hierauf zu ertheilenden Landtagsabschied den Ständen.

Den Vorsitz führt der Landtagsmasrchall, welcher, sowie sein Stellvertreter, für jeden Provinziallandtag besonders,

1) Für Schlesien hat das durch A. H. E. vom 1. November 1869 genehmigte Regulativ »zum Zwecke der Verwaltung des provinzialständischen Vermögens und der provinzialständischen Anstalten der Provinz Schlesien« (mit Ausnahme der Oberlausitz) einen ständischen Verwaltungsausschuss eingesetzt, welcher den Namen »Landesdeputation der Provinz Schlesien« führt. Dieselbe besteht aus dem jedesmaligen Landtagsmarschall, bez. dessen Stellvertreter, als Vorsitzenden, einem ersten ständischen Beamten, dem Landeshauptmann und sieben Deputirten, welche vom Provinziallandtage gewählt werden. Die Landesdeputation führt ihre Verwaltung »nach Massgabe der Beschlüsse des Provinziallandtags und in Gemässheit des von diesem festzustellenden Finanzetats«. Der vom Provinziallandtag zu wählende und vom König zu bestätigende Landeshauptmann hat die Besorgung der laufenden Geschäfte, ihm zur Seite steht der Landessyndikus, die Oberaufsicht von Seiten des Staates führt der Oberpräsident. Aehnliche Einrichtungen sind auch in mehreren anderen Provinzen getroffen worden.

vom Könige aus dem Herrenstande oder der Ritterschaft ernannt wird.

Die Mitglieder und Abgeordneten aller Stände einer Provinz bilden eine ungetheilte Einheit und verhandeln die Gegenstände gemeinsam. Zu einem Beschlusse, welcher der Genehmigung des Königs bedarf und über eine von diesem vorgelegte Proposition gefasst oder zu seiner Kenntniss gebracht werden soll, ist eine Majorität von mindestens zwei Dritteln der durch die anwesenden Mitglieder abgegebenen Stimmen erforderlich. Ist diese bei einer Sache, worüber von den Ständen das Gutachten erfordert worden, nicht vorhanden, so wird solches mit Angabe der Verschiedenheit der Meinungen ausdrücklich bemerkt. Bei allen andern Beschlüssen genügt einfache Stimmenmehrheit. Bei Gegenständen, bei denen das Interesse der Stände gegen einander geschieden ist, findet Sonderung in Theile statt, sobald zwei Drittel der Stimmen eines Standes, welcher sich durch einen Beschluss der Mehrheit verletzt glaubt, darauf dringen. In einem solchen Falle verhandelt die Versammlung nicht mehr in der Gesammtheit, sondern nach Ständen. Die auf diese Weise hervorgehende Verschiedenheit der Gutachten der einzelnen Stände wird dem Könige zur Entscheidung vorgelegt. Die Sonderung in Theile ist auch dann zulässig, wenn ein von einem Stande gestellter Antrag durch Majoritätsbeschluss der ganzen Versammlung verworfen wird. Fasst der Provinziallandtag einen Beschluss, welcher das besondere Interesse eines einzelnen zum Provinzialverbande gehörigen Landestheiles verletzt, so sind dessen Abgeordnete berechtigt, ihre abweichende Meinung, unter Berufung auf die Entscheidung des Königs, mittels Separatvotums zum Protokoll zu geben, worauf sie vom Könige besondern Bescheid erhalten sollen. Auf die ihm zugegangenen Beschlüsse und Adressen erlässt demnächst der König den Provinziallandtagsabschied, welcher dem Landtagskommissarius zugefertigt und durch die Amtsblätter der Regierung bekannt gemacht wird.

Die Landtagsabgeordneten erhalten für die Zeit ihrer Anwesenheit auf dem Landtage und für die Tage der Reise dahin und wieder zurück Diäten und eine Entschädigung für die Unkosten der Reise. Die Kosten der Provinziallandtage werden von dem Provinzialverbande selbst getragen.

Die Einrichtung dieser altländischen Provinzialverbände ist auf die neuen Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein und auf die in dieser Beziehung den Provinzen gleichgestellten Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden, mit einigen zeitgemässen Verbesserungen, übertragen worden. Diese zunächst zum Zwecke der Verwaltung gebildeten Provinzen und Bezirke sind zugleich als territoriale Grundlagen »eines provinzial- und kommunalständischen Verbandes«, anerkannt worden, welcher die Rechte einer Korporation hat und in dieser Beziehung durch die auf den Landtagen zusammentretenden Stände repräsentirt wird. In Betreff der Zusammensetzung der Ständeversammlung ist es als ein Fortschritt anzusehen, dass die Alleinberechtigung des Grundbesitzes überall aufgegeben und das unbillige Uebergewicht der Stimmen des Grossgrundbesitzes, wie es in den alten Provinzen besteht, nicht eingeführt worden ist.

In den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein bestehen drei Stände, deren erster die Grossgrundbesitzer umfasst. In diesem Stande führen einzelne Standesherrn und besonders hervorragende Grundbesitzer allerdings Virilstimmen, zum grössten Theil besteht derselbe aber aus Abgeordneten, welche von den bestehenden Ritterschaften oder besonders gebildeten Wahlverbänden gewählt werden. Im Bezirke von Kassel sind vier Stände gebildet, der erste umfasst die zu Virilstimmen berechtigten Standesherrn, den Domänenfiskus, die Universität Marburg, die Stifter Kauffungen und Wetter und sechs Abgeordnete der Ritterschaft, der zweite 16 Abgeordnete der Städte, der dritte 16 Abgeordnete der Landgemeinden, der vierte 16 Abgeordnete der höchstbesteuerten Grundbesitzer und Gewerbetreibenden. Im Bezirke Wiesbaden tritt dagegen das ständische Princip am meisten zurück, indem hier, neben den Virilstimmen der Standesherrn und zwei gewählten Vertretern des Grossgrundbesitzes, die 22 gewählten Abgeordneten der elf Kreise den Landtag bilden. Eine besondere Wahlordnung ist für die Stände von Kassel am 20. September 1867 erlassen worden, während für alle übrigen Landtage das alte preussische Wahlreglement vom 22. Juni 1842 gelten soll. Eine durchaus singuläre Bestimmung ist es übrigens, dass der Kommunallandtag von Kassel durch den König

aufgelöst werden kann, worauf dann vor dem Zusammentritt des neuen Landtags Neuwahlen stattzufinden haben.

Zeigen sich so im Betreff der Zusammensetzung nicht unwesentliche Verschiedenheiten, so sind die Stände in den neuen Provinzen, mögen sie nun wie in Hannover und Schleswig-Holstein Provinzial- oder wie in Kassel und Wiesbaden Kommunalstände heissen, in Betreff ihrer staatsrechtlichen Stellung und ihrer Befugnisse im wesentlichen gleichgestellt, indem die vier Organisationsgesetze in dieser Beziehung fast wörtlich übereinstimmen. Ueberall beruft der König lediglich nach seinem Ermessen »so oft es das Bedürfniss erfordert« die Stände, ohne dass eine zwingende Verpflichtung dazu besteht. Der König ernennt den Vorsitzenden (Landmarschall) und seinen Stellvertreter, ausserdem den Landtagskommissarius, welcher die alleinige Mittelsperson bei allen Verhandlungen zwischen den Behörden und den Ständen bildet, die Beschlüsse derselben ausführt, aber auch befugt ist, dieselben zu beanstanden, sobald sie nach seiner Ansicht die Rechte der Stände überschreiten oder das Staatswohl verletzen. In solchen Fällen hat er die Entscheidung über die Ausführung derselben bei dem betreffenden Ressortminister einzuholen. Diesen neu organisirten Landtagen steht, ausser den Rechten und Pflichten der altländischen Provinzialstände, unter Mitwirkung und Aufsicht der Staatsregierung die Beschlussnahme über die Kommunalangelegenheiten der Provinz oder des Bezirkes, ebenso die Verwaltung und Vertretung der ständischen Institute und Vermögensrechte zu; sie sind auch befugt, im Interesse der Provinz bez. des Bezirkes, Ausgaben und Leistungen zu übernehmen und die Art und Aufbringung derselben zu beschliessen.

Zur Beschlussfassung des Landtags ist die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder erforderlich. Die Beschlüsse werden durch einfache Stimmenmehrheit der Anwesenden gefasst. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Zu einem Beschlusse, durch welchen Ausgaben bewilligt werden sollen, welche nicht schon in der Verpflichtung des Verbandes beruhen, ist eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Stimmen erforderlich. Findet ein ganzer Stand sich durch einen Beschluss des Landtages in seinem Interesse verletzt, so steht es ihm frei, mittelst Ein-

reichung eines Separatvotums die königliche Entscheidung anzurufen. Bis nach ergangener Entscheidung bleibt die Ausführung des Landtagsbeschlusses ausgesetzt. Gegenstände, welche das ausschliessliche Interesse eines Standes betreffen, können durch Mitglieder dieses Standes, ohne Zuziehung der übrigen Stände, verhandelt werden. Nur dem Kommunallandtage von Wiesbaden ist eine derartige itio in partes unbekannt.

Die Genehmigung der Staatsregierung ist erforderlich zu solchen Beschlüssen des Landtages, durch welche Ausgaben und Leistungen für den Verband ohne bestehende Verpflichtung übernommen werden, der Beitragsfuss für Aufbringung der Lasten des Verbandes aufgestellt oder der bestehende abgeändert wird, Veräusserungen vom Grund- oder Kapitalbestande des ständischen Vermögens, soweit derselbe nicht etwa nur aus ersparten Einkünften der letzten fünf Jahre herrührt, vorgenommen werden sollen.

Für die unter Aufsicht des Oberpräsidenten zu führende laufende Verwaltung des ständischen Vermögens und der ständischen Anstalten können die Stände, soweit die Geschäfte solches fordern, die geeigneten Personen selbst wählen.[1] Auch sind sie befugt, sich selbst eine vom Oberpräsidenten zu bestätigende Geschäftsordnung zu geben. Von hoher Bedeutung ist

---

1) Ueber die Organisation der den Provinzialständen von Hannover übertragenen Verwaltung des provinzialständischen Vermögens und der provinzialständischen Anstalten ist das durch Erlass vom 1. November 1868 genehmigte Regulativ ergangen. Dies bestimmt die Einsetzung eines »ständischen Verwaltungsausschusses«, welcher aus dem jedesmaligen Landmarschall und in dessen Verhinderung dem Stellvertreter desselben und zwölf Mitgliedern besteht, welche von dem Provinziallandtage aus seiner Mitte dergestalt gewählt werden, dass jedem der drei Stände vier Mitglieder angehören. Zur Besorgung der laufenden Verwaltungsgeschäfte sind drei besoldete Oberbeamte bestellt, welche vom Provinziallandtage gewählt werden. Ihre Anstellung erfolgt auf zwölf Jahre. Dieselben bilden das »Landesdirektorium«, dessen Vorsitzender den Titel eines »Landesdirektors« führt und die Bestätigung des Königs bedarf, die beiden anderen Mitglieder führen den Titel »Schatzräthe«. Das Landesdirektorium führt, unter Aufsicht des Ausschusses, die laufenden Geschäfte der ständischen Verwaltung selbstständig, bereitet die Beschlüsse des Ausschusses vor, und trägt für die Ausführung derselben Sorge, vertritt die ständische Verwaltung nach aussen und verhandelt Namens derselben mit Behörden und Privaten. In ähnlicher Weise ist die ständische Verwaltung für Kassel durch das am 11. November 1868 genehmigte Regulativ organisirt worden, doch hat hier die »Landesdirektion« keinen kollegialischen Charakter.

es übrigens, dass durch Erlass vom 16. September 1867 der ehemalige kurhessische Staatsschatz an den kommunalständischen Verband des Regierungsbezirkes Kassel, als ein ihm gehöriges und von ihm zu verwaltendes, im Interesse des Landes zu verwendendes Vermögen überlassen worden ist[1] und dass ebenso durch Gesetz vom 7. März 1868 dem hannöverschen Provinzialverband zu eigener Verwaltung die Summe von 500,000 Thlr. aus den Staatshaushaltseinnahmen jährlich überwiesen worden ist. Durch die Gewährung eines so bedeutenden selbsständigen Provinzialfonds wird diesen beiden Verbänden die nothwendige materielle Grundlage für eine weitere gedeihliche Entwicklung der Selbstverwaltung gegeben, welche den übrigen, besonders den altländischen Provinzialverbänden, bis auf den heutigen Tag fehlt. Die Gerechtigkeit, sowie das richtig verstandene Staatsinteresse gebieten dringend, auch ihnen eine solche finanzielle Grundlage zu geben, auf welcher sich allein eine ernstlich gemeinte Selbstverwaltung und ein gesundes provinzielles Sonderleben in wahrhaft deutschem Sinne entwickeln kann. Nur lebenskräftige Provinzialinstitutionen können den preussischen Staat auf die Dauer gegen das Uebergewicht einer alles an sich ziehenden Hauptstadt, wie gegen die mechanische Centralisationssucht der Büreaukratie schützen. Nur wo die Glieder ihre Funktionen regelrecht erfüllen, führt der ganze Organismus ein gesundes Dasein.

Auf der Grundlage der verjüngten Kreisordnung wird sich auch eine zeitgemäss umgestaltete Provinzialverfassung aufbauen.

---

1) Ueber die Trennung des Haus- und des Staatsschatzes vergl. hessische V.-U. vom 5. Januar 1831 §. 140. Fr. Oetker, Der hessische Staatsschatz und der Laudemialfonds. Kassel 1869 (a. d. hessischen Morgenzeitung von 1869 No. 3335).

Fünftes Kapitel.

Von der Volksvertretung.*

§. 151.

Im Allgemeinen.

Das Wesen des konstitutionellen Staates besteht einerseits darin, dass den einzelnen Bürgern, auch der Staatsgewalt gegen-

---

*) v. Mohl in seinem Werke Staatsr., Völkerr. u. Politik B. I. (1860): Der Gedanke der Repräsentation im Verhältnisse zu der gesammten Staatenwelt S. 1—32. Ueber die verschiedenen Auffassungen des Repräsentativsystems in England, Frankreich und Deutschland, S. 33—65. Konstitutionelle Erfahrungen, S. 324—367. Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel, S. 367—461. Reiches, auch ausländisches literarisches Material in Mohls Geschichte der Literatur der Staatsw. B. I. Literatur des allgem. konstit. Staatsrechts, S. 267—337. Von ausländischen Schriftstellern haben besonderen Einfluss geübt auf die deutsche Theorie Benjamin Constant, Cours de politique constitutionelle und J. St. Mill, Betrachtungen über Repräsentativverfassung, übersetzt von Wille. Zürich 1862. Vergleiche ferner K. v. Rottek, Ideen über Landstände. Karlsruhe 1819 (Auch in seinen kleinen Schriften B. II. S. 71—156). C. Vollgraff, Täuschungen des Repräsentativsystems. Marburg, 1829. K. E. Jarcke, Die ständische Verfassung und die deutsche Konstitution. Leipzig 1834. C. D. v. Witzleben, Die Grenzen der Volksrepräsentation in der konstitutionellen Monarchie. Leipzig 1847. F. A. v. Campe, Die Lehre von den Landständen nach gemeinem deutschen Staatsrechte. II. Aufl. Lemgo 1864. C. Levita, Die Volksvertretung im repräsentativen Staate der Gegenwart. Leipzig 1856. G. Zimmermann, Die Vortrefflichkeit der konstit. Monarchie für England und die Unbrauchbarkeit derselben für die Länder des europäischen Kontinents (II. Aufl.). Hannover 1852. A. Winter, Die Volksvertretung in Deutschlands Zukunft. Göttingen 1852. L. Bucher, Der Parlamentarismus, wie er ist. Berlin 1855. Das konstit. Princip, seine geschichtliche Entwicklung u. s. w. herausgegeben von A. Frhr. von Haxthausen. Th. I. Die Repräsentativverfassung mit Volkswahl von K. Biedermann, Th. II. Vier Abhandlungen über das konstit. Princip von J. Held, R. Gneist, G. Waitz, W. Kosegarten. Leipzig 1864. Den Unterschied zwischen den alten Landständen und der

über, eine gesicherte Rechtssphäre abgesteckt (individuelle Freiheitsrechte, s. g. Grundrechte), andererseits darin, dass dem Volke in seiner Gesammtexistenz eine aktive Theilnahme an der Ausübung der Staatsgewalt, durch das Medium eines volksvertretenden Organs, verfassungsmässig eingeräumt ist (B. I. S. 144). Ein solches Organ gehört wesentlich dem Gedankenkreis der germanischen Staatseinrichtungen an, deren Grundprincip von jeher die organische Verbindung des Königthums mit der Volksfreiheit, »das Königthum innerhalb der verfassungsmässigen Ordnung« gewesen ist.

Allerdings ist die Volksvertretung, wie sie in allen Staaten Deutschlands, vor allem auch in Preussen, besteht, in ihrer gegenwärtigen Gestalt und staatlichen Bedeutung, eine Neuschöpfung, welche, unter dem mitbestimmenden Einflusse allgemeinstaatsrechtlicher Ideen und ausserdeutscher Vorbilder, zu Stande gekommen ist. Dennoch wäre es oberflächlich und unhistorisch, wenn man den tiefen inneren Zusammenhang unserer heutigen Volksvertretung mit altgermanischen Rechtsgedanken und darauf beruhenden mehr als tausendjährigen Staatsinstitutionen verkennen wollte. Der Stammbaum der deutschen Volksvertretung ist so alt und vornehm, wie der des deutschen Königthums selbst. Form und Inhalt der Institution hat manchfach gewechselt, aber der Grundgedanke verfassungsmässige Beschränkung und volksthümliche Bestimmung des Königthums durch Theilnahme der Beherrschten an der Ausübung der Staatsgewalt ist zu allen Zeiten der-

---

modernen Volksvertretung charakterisiren am besten Dahlmann, Politik S. 115—131. und Bluntschli, Allg. Staatsr. B. I. B. IV., auch in seinem Art. Repräsentativverfassung im Staatsw. B. VIII. S. 580—596. Vergl. ferner Joh. Christ. Frhr. v. Aretin, Staatsrecht der konstit. Monarchie (1828) B. II. Abth. II. S. 154—207. K. S. Zachariä v. Lingenthal, Vierzig Bücher vom Staate. B. XIX. (Th. III.). v. Held, System des Verfassungsrechts B. II. S. 388. J. Stahl, Philosophie des Rechtes. Th. II. Kap. 8: Die reichsständische Verfassung. Kap. 9: Das ältere und neuere Ständewesen. Kap. 10: Die Konstitutionen der französischen Revolution. v. Kaltenborn, Einleitung in das konstit. Verfassungsrecht. Klüber, Oeff. Recht des Deutschen Bundes §§. 279 ff. Zöpfl, Grunds. (5. Aufl.) B. II. §§. 325 ff. S. 161 ff. H. A. Zachariä, D. St. B. I. §§. 23 ff. S. 579 ff. G. A. Grotefend, Das Deutsche Staatsrecht S. 547—627. v. Gerber, (II. Aufl.) S. 120—139. R. v. Mohl, Würtemb. St.-R. B. I. §. 97 S. 531 ff. J. Pözl, Bayerisches Verfassungsr. V. Buch S. 526 ff. v. Rönne, B. I. Abth. 2. §§. 109 ff. S. 319—477.

selbe geblieben. Es ist daher nicht antiquarische Liebhaberei, sondern Bedürfniss einer tiefern historischen Auffassung, wenn die Wissenschaft den rothen Faden des konstitutionellen Gedankens, Existenz und Wesen einer Volksvertretung, in allen Phasen deutschen Staatslebens aufsucht.

I. Geschichtliche Entwicklung der Volksvertretung.*

§. 152.

1) Die ältesten Formen der Volksvertretung bei den Deutschen.

In der ältesten Zeit ruht der Schwerpunkt aller staatlichen Macht in der Volksversammlung der freien Männer. Auch wo ausnahmsweise schon s. g. Könige (reges) vorhanden sind, ist das concilium mehr souveräne Regierungsversammlung, als volksvertretendes Organ. Der König erscheint, wie der erwählte princeps,

---

*) Für die Geschichte der ältern Reichs- und Landesversammlungen vergl. besonders G. Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte B. 1—4. R. Sohm, Die altdeutsche Reichs- und Gerichtsverfassung B. I. Weimar 1871; für die eigentlich landständische Verfassung: F. W. Unger, Geschichte der deutschen Landstände. 2 Bde. Hannover, 1844. G. D. Strube, Observ. de statuum provincialium origine et praecipuis juribus, in dessen Observ. jur. et hist. Hildesh., 1735. Observ. IV. p. 157 ff. Desselben Nebenstunden Th. II. S. 424 ff. B. G. Struv, Diskurs vom Ursprung, Unterschied und Gerechtsamen der Landstände in Deutschland, insonderheit in Meklenburg. Hamburg 1741. Pütter's Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht B. I. Nr. VI. Häberlin, Grundlinien einer Geschichte der deutschen Landstände in Schlözer's Staatsanz. Heft 67. S. 265 ff. Desselben Handbuch des deutschen Staatsr. Th. II. S. 29 ff. Unerschöpflich reiches Material für die spätern Reichszeiten bietet J. J. Moser, Von der teutschen Reichsstände Landen 1769 (B. II. S. 313—903. B. IV. S. 940—1529). Derselbe, Von der teutschen Unterthanen Rechten und Pflichten B. II. Kap. I. S. 85—147. Eine allgemeine Quellensammlung für die Geschichte der Landstände giebt Lünig, Collectio nova, worin der mittelbaren oder landsässigen Ritterschaft in Deutschland sonderbare Prärogative und Gerechtsame, auch Privilegia und Freiheiten enthalten sind. 2 Bde. Frankfurt u. Leipzig 1730. Wilda, „Landstände“ in Weiske's Rechtslexikon B. VI. S. 791 ff. K. Maurer's trefflicher Artikel »Landstände« im Staatswörterbuch B. VI. S. 251—272. Eichhorn, D. St. u. RG. B. III. §§. 423—428. Zöpfl, St. u. RG. §. 54 und 78. Walter, §. 366. v. Schulte, §. 77. O. Gierke a. a. O., §. 51 und §. 60. R. v. Mohl, Die geschichtlichen Phasen des Repräsentativsystems in Deutschland (Zeitschr. für die gesammten Staatsw. B. XXVII. 1871. S. 1—70). Massenhaft ist die Literatur über die Geschichte der Landstände der einzelnen Territorien, besonders nennenswerth sind K. Hegel, Geschichte der meklenburgischen Landstände bis zum Jahre 1555. Rostock 1856.

daneben nur als Vollzugsorgan, als Beamter, noch nicht als Souverän. Erst nachdem in den neugegründeten Staaten der Völkerwanderung, das Königthum einen intensivern monarchischen Charakter angenommen hatte, traten die Reichsversammlungen der geistlichen und weltlichen Grossen der königlichen Gewalt beschränkend zur Seite, so besonders im Frankenreiche, doch waren sie nicht wie die alten Volksgemeinden demokratisch, sondern vorherrschend aristokratisch zusammengesetzt. In ihnen lag der Keim der spätern Reichstage des deutschen Reichs im Mittelalter, während die Provinzialversammlungen des fränkischen Reiches mehr Aehnlichkeit mit den spätern Landtagen hatten. Unter Karl dem Gr. wurden sie zu einer organischen Einrichtung erhoben und mit dem Institute der königlichen Sendboten in Verbindung gesetzt. Es sollten hier nicht nur die Grafen und sonstigen Grossen der Provinz, sondern eine bestimmte Anzahl von Schöffen und sonstigen Vertretern der einzelnen Gerichtsgemeinden sich einfinden (Waitz, III. S. 394). Auch nach Auflösung der karolingischen Monarchie dauerten diese Provinzialversammlungen fort, welche jetzt von den Herzögen der einzelnen Stämme abgehalten wurden, doch erschienen auf denselben keine gewählten Vertreter der einzelnen Gerichte mehr, sondern nur die geistlichen und weltlichen Grossen des betreffenden Bezirkes (placita provincialia, communia terrae placita,

---

J. Rudhart, Geschichte der Landstände in Bayern bis 1808. 2 Bde. Heidelberg 1816. Gustav Frhr. v. Lerchenfeld, Die altbayerischen landständischen Freibriefe mit den Landesfreiheitserklärungen. München 1853. (In der Einleitung hat Ludwig Rockinger S. 1—105 eine ausführliche Geschichte der bayerischen Landstände gegeben.) Die einzelnen preussischen Provinzen haben ebenfalls eine reiche Literatur über ihre Landstände. Zusammenfassend ist die ständische Entwicklung in Preussen dargestellt von C. W. v. Lancizolle, Ueber Königthum und Landstände in Preussen. Berlin 1846; von W. Lüders, Art. »preuss. Staatsrecht« im Staatslexikon B. XIII. S. 1—103; von H. Simon, Preuss. Staatsr. Th. II. S. 114—196. Einen ersten Schritt zu einer tiefern geschichtlichen Darstellung der Volksvertretung in Preussen hat jetzt H. v. Treitschke in seinen beiden Aufsätzen: »Der erste Verfassungskonflikt in Preussen 1815—1823« gethan. Preuss. Jahrb. 1872 (Märzheft S. 409—474, Aprilheft S. 313—360). Von dem ächt historischen Geiste dieses Schriftstellers haben wir hier noch bahnbrechende Leistungen zu erwarten. Vergl. auch die »staatsrechtliche Genesis« im I. Bande dieses Werkes, wo die Geschichte der Volksvertretung in Preussen übersichtlich dargestellt ist. Für die übrigen deutschen Staaten vergl. meine Einleitung in das deutsche Staatsr. 1867. Kap. VI. Verfassungsentwicklung der einzelnen Bundesstaaten von 1815. S. 343—365.

Landdinge, Landtaidinge). Diese Versammlungen überdauerten selbst die Zersplitterung der alten Herzogthümer. Kleinere Fürsten, welche über ihr eigenes Gebiet die herzogliche Gewalt erworben hatten, hielten mit den Angesehenern ihres Landes, »majores et meliores terrae« ähnliche Zusammenkünfte ab, auf welchen in peinlichen wie in bürgerlichen Sachen Recht gesprochen, freiwillige Gerichtsbarkeit geübt, auch der Rath und die Zustimmung der Versammlung zu wichtigen Landesangelegenheiten eingeholt wurde. Schon im XIII. Jahrh. wurde reichsgesetzlich festgestellt, dass weder ein Fürst, noch ein anderer Landesherr ohne Zustimmung seiner angesehenern Landsassen neues Recht setzen könne.[1] Da die Prälaten, Grafen und freien Herrn sich indessen vielfach von diesen Versammlungen zurückzogen und die Städte meist noch nicht selbstständig genug dastanden, so nahmen dieselben immer mehr den Charakter von blossen Rittertagen an, auf welchen die aus Vasallen und Dienstmannen zusammengesetzte Ritterschaft allein erschien. Aus diesen einseitigen Ritterkonventen des XIII. Jahrh. hätte nie eine eigentliche Landesvertretung »eine gemeine Landschaft« erwachsen können, wenn nicht seit dem Anfang des XIV. Jahrh. zwei Momente hinzugetreten wären, welche zu einer solchen Entwicklung hingeleitet hätten, nämlich die zur festern Abschliessung der Territorien hinführende Landeshoheit und das immer bedeutsamer werdende Einigungswesen. Diesen beiden zusammenwirkenden Faktoren verdankt die landständische Institution des deutschen Mittelalters ihren Ursprung.

---

1) Die gesetzgebende Gewalt war ursprünglich in der deutschen Staatsgewalt nicht enthalten. Die Kapitularien sind »nicht Rechtsnormen, sondern Normen für die Ausübung der königlichen Gewalt« (Verordnungsrecht); die s. g. capitula pro lege tenenda d. h. Kapitularien, welche so gelten sollten, als wären sie Volksrecht, bedürfen der Zustimmung der Volksgemeinde. Cap. III. d. a. 803. c. 19: »Ut populus interrogetur de capitulis, quae in lege noviter addita sunt et postquam omnes consenserint, subscriptiones — faciant.« Cap. Caroli Calvi regis d. a. 864: »et quoniam lex consensu populi fit et constitutione regis.« Vergl. besonders Sohm a. a. O. S. 102. A. Boretius, Die Kapitularien im Langobardenreiche. Halle 1864. S. 14. Ganz in demselben Sinne bestimmt die berühmte Stelle der curia Wormat. Henrici regis d. a. 1231: »Requisito consensu principum fuit taliter diffinitum, ut neque principes, neque alii quilibet constitutiones facere possint, nisi meliorum et majorum terrae consensus primitus habeatur.«

§. 153.

2) Die landständische Institution in aufsteigender Linie.

Die Entwicklung der Landstände geht mit der Geschichte der Landeshoheit Hand in Hand.

Seit der Mitte des XIII., noch bestimmter seit dem Anfang des XIV. Jahrh., suchten die deutschen Landesherrn, domini terrae, das Aggregat ihrer ungleichartigen Befugnisse, welche sie über Land und Leute ihres Territoriums ausübten, in den einheitlichen Begriff der Landeshoheit umzugestalten. Anfangs standen die einem Landesherrn aus verschiedenen Titeln unterworfenen Menschenklassen ohne jedes rechtliche Band blos räumlich nebeneinander; dahin gehörten einzelne der Landeshoheit unterworfene Prälaten und freie Herren, ritterliche Vasallen und Dienstmannen, Städte, freie Bauern, Hörige auf den landesherrlichen Gütern u. s. w In paralleler Bewegung mit dem Entwicklungsgange der Landeshoheit schlossen sich nun diejenigen Klassen des Territoriums ständisch zusammen, welche hergebrachte oder verbriefte Rechte, dem Landesherrn gegenüber, zu vertreten hatten. So entstehen schon seit dem XIII. Jahrh. Ritter- und Städtebünde in den einzelnen Territorien, deren Ziel Bewahrung und Vermehrung ihrer ständischen Rechte ist. Bei irgend einem äussern Anlasse z. B. einer Steuerforderung, einer Freiheitsverletzung von Seiten des Landesherrn, einer beabsichtigten Landestheilung, treten dann die in sich bereits geschlossenen Stände zu einer Vereinigung zusammen, welche oft zunächst nur temporär eingegangen, allmälig zu einer dauernden, »ewigen und erblichen Verbindung« wird.

In der Regel ging diese Einigung zuerst von den Rittern oder den Städten aus. Erst durch den Zutritt der Städte wurde aus Rittertagen und Lehenskurien eine landständtische Körperschaft, welche später durch den Zutritt der Prälaten ihren endlichen Abschluss erhielt.

Kann man somit »die Vollendung der landständischen Vereine überall als die glänzendste Wirkung des Einigungstriebes« (Unger) bezeichnen, so ist doch die Art und Weise, in welcher sich die Vereinigung der so gebildeten einzelnen Stände zur Gesammtkörperschaft der Landschaft vollzog, in den einzelnen Territorien sehr verschieden gewesen. Ueberall aber war das

Resultat dieser Entwicklung ein wesentlich gleiches, nemlich die Begründung einer Körperschaft, welche, dem Landesherrn gegenüber, das Land, »die gemeine Landschaft« darstellte, welche, als Gesammtpersönlichkeit, Trägerin wichtiger öffentlicher und privatrechtlicher Befugnisse war. In allen deutschen Territorien standen seit dem XIV. und XV. Jahrh. Landesherr und Landschaft nebeneinander, als zwei verschiedene Subjekte, welche durch mannigfache vertragsmässige Rechtsbeziehungen verbunden, doch keineswegs als Glieder eines höhern Organismus aufgefasst wurden. Der Dualismus zwischen Landesherrn und Landschaft, welcher sich durch alle Institutionen des mittelalterigen Territorialstaatsrechts hindurch zieht, ist durch den einheitlichen Staatsgedanken nirgends überwunden worden, wie ja auch die Territorien von Rechtswegen noch keine Staaten waren.

Die Landesherrn hatten die Stände der Geistlichkeit, der Vasallen, der Städte, jeden Stand mit besonderen Rechten privilegirt oder diese Stände hatten solche Rechte auf dem Wege des Herkommens erworben. Mit ihren Privilegien besassen die Stände zugleich die Macht, sie aufrecht zu erhalten; sie waren nicht blos Unterthanen, sondern zugleich Obrigkeiten, welche Herrschaftsrechte ausübten; nur durch ihre Vermittelung konnte der Landesherr die Unterthanen derselben erreichen, Abgaben und Dienste von ihnen erlangen. Demnach verstand sich die Mitwirkung der Landstände bei der Landesregierung von selbst. Regelmässig waren es daher auch nur die s. g. privilegirten Stände, welche in der landschaftlichen Einigung standen.

Vor allem gehörte zu diesen der landsässige Adel, welcher aus verschiedenen Geburtsklassen seit dem XIII. und XIV. Jahrh. zum Stande der Ritterschaft, der »zu Schild und Helm Geborenen« zusammengeschmolzen war (B. I. S. 422). Einzelne Glieder des Herrenstandes, des spätern hohen Adels, welche der Landeshoheit grösserer Fürsten unterworfen worden waren, mussten sich der Ritterschaft anschliessen oder bildeten eine eigene Herrenkurie auf dem Landtage.[1] Eine Ritterkurie fehlte nur in den

1) In Schlesien und Mähren bildeten Herzöge und Fürsten zusammen mit Grafen und Herrn, in Böhmen, Oesterreich, Kärnthen, Krain und der Lausitz Fürsten, Grafen und Herrn, in Steiermark Grafen und Herrn eigene Kurien.

Ländern, wo die gesammte Ritterschaft die Reichsunmittelbarkeit durchgesetzt hatte, wie im Herzogthum Würtemberg, im Erzstift Trier (hier definitiv anerkannt erst seit 1729 nach einem mehr als hundertjährigen Processe).

Am spätesten trat gewöhnlich die Prälatur in den ständischen Verein. Die Bischöfe errangen meistens selbst volle Landeshoheit und hielten sich deshalb den Landtagen der Fürsten fern; nur in dem östlichen Deutschland blieben sie in einem, freilich oft zweifelhaften Verhältnisse der Landsässigkeit (so in Brandenburg, Pommern und Kursachsen). Der Prälatenstand bestand daher regelmässig nur aus den landsässigen Stiftern, Abteien und Kapiteln, wozu hier und da auch die Universitäten gerechnet wurden. Seit der Reformation verschwand in den evangelischen Territorien dieser Stand ganz oder bestand nur dem Namen nach in schwachen Ueberresten fort.

Auf keinem Landtage fehlten die Städte ganz. Erst durch ihren Zutritt wurden aus den Lehnskurien der Ritterschaft landständische Körperschaften.[1] Die Städte erschienen als selbstständige Gemeinwesen, welche Herrschaft im Lande besassen.

Die Stadt in corpore ist Landstand. Die Art der Vertretung auf dem Landtage bestimmt sich nach der Ausbildung der innern städtischen Verfassung. Immer erscheinen aber die städtischen Landtagsmitglieder als Bevollmächtigte der Stadtgemeinde, nicht aus persönlichem Rechte wie die Ritter; sie sind daher naturgemäss an die Weisungen ihrer Vollmachtgeber gebunden. In einem gleichen Verhältnisse stehen meistens die Vertreter der geistlichen Stiftungen.

Nur ganz ausnahmsweise gelang es dem Bauernstande in die landständische Vereinigung zu treten, entweder so dass er, wie in Würtemberg mit den Städten gemeinsam vertreten oder dass derselbe zur selbstständigen Wahrung seiner Rechte zugelassen wurde. In den bei weitem meisten Ländern hatte derselbe mit der Freiheit der Person und des Grundeigenthums

---

Bemerkenswerth ist es, dass überdies in Schlesien die einzelnen Fürsten und Herrn in ihren Herrschaften besondere Landstände hatten.

1) Unger a. a. O. S. 97: »Das Auftreten der Städte, als selbstständiger Glieder der Landesversammlungen, war demnach das wichtigste Element des Fortschrittes und es scheint recht eigentlich der deutschen Nationalität anzugehören.«

jede politische Berechtigung eingebüsst. Nur an den Küsten der Nordsee, in Friesland und Ditmarsen, wie in den Thälern der Alpen, in Tyrol, Oberschwaben, Basel, Kempten erhielt sich ein selbstständiger, an den Landesversammlungen theilnehmender Bauernstand.

In den meisten Territorien, besonders auch den jetzt zum preussischen Staate gehörigen, gab es drei Stände oder Kurien: Prälaten, Ritter und Städte, welche regelmässig in getrennten Versammlungen oder Kurien beriethen. Erst allmälig brach sich das Princip der Stimmenmehrheit wenigstens innerhalb der Kurien Bahn, während man im Verhältniss der einzelnen Kurien zu einander häufig an der mehr privatrechtlichen Auffassung festhielt, dass das Votum jedes Standes nur ihn selbst verbinden und dass somit keiner durch die Mehrheit der andern überstimmt werden könne, wie dies auch auf dem deutschen Reichstag der Fall war.

Im Mittelalter legte man bereits den grössten Werth auf die urkundliche Verbriefung der Rechte.

Die Urkunden, welche den Landständen ihre Rechte zusichern, lauten oft wie landesherrliche Privilegien, sind es aber ihrem Inhalte nach nicht, sondern enthalten regelmässig blos die Anerkennung längst bestehender und erworbener ständischer Rechte. Je nach der Veranlassung zu solchen urkundlichen Versicherungen sind auch die Formen derselben verschieden. Die gewöhnlichsten sind: a) Freiheitsbriefe oder Landesfreiheiten, b) Schadlosbriefe oder Reverse bei einzelnen Bewilligungen ausgestellt, c) Landesvergleiche und Verträge, meistens aufgerichtet bei Herstellung der unterbrochen gewesenen Einigkeit, auch zur Abstellung von Landesbeschwerden. Die Form der Landtagsabschiede wird erst mit dem XVI. Jahrhundert üblich. Auch die Wahlkapitulationen der geistlichen Fürsten haben nicht selten den Charakter wahrer Landesverträge.

Die den Landständen kraft dieser Urkunden oder rechtsgültigen Herkommens zustehenden Befugnisse sind in der Regel folgende:

1. Das Steuerbewilligungsrecht ist dasjenige Recht der Stände, aus welchem alle andern Befugnisse derselben, wie aus ihrem Stamme, emporgewachsen sind. Belegung mit Steuern

und Abgaben, die nicht hergebracht waren oder über das herkömmliche Mass hinausgingen, stand in Deutschland niemals in der Willkühr des Regenten. Wo daher eine Steuer zugestanden wurde, konnte dies anfangs nur kraft einer freien Verwilligung der Einzelnen erfolgen. Die Städte verwilligten die Steuern für ihre Eingesessenen in Form einer Gesammtsumme, die Ritter und die Prälaten dagegen für ihre Hintersassen, sowie für die von ihnen selbst bewirthschafteten Güter, soweit letztere nicht völlig steuerfrei gelassen wurden; dagegen konnte sich die Verwilligung der Stände nicht auf die Hintersassen des Landesherrn noch auf die nicht im Landtag vertretenen freien Leute beziehen. Auch galt bei der Steuerverwilligung folgerichtiger Weise anfangs das Princip der Stimmenmehrheit als unanwendbar. Nach und nach gewann aber die öffentlich-rechtliche Anschauung die Oberhand, wonach nicht der Einzelne, sondern die Gesammtheit eines Standes oder aller Stände, als solche, die Steuer zu verwilligen habe. Darauf wirkte besonders das seit dem XV. Jahrh. aufgekommene System der indirekten Steuern (Ungeld, Ziese) ein. Indem die Stände später sogar auch über die Besteuerung der landesherrlichen Hintersassen und der nicht vertretenen Freien mitzureden sich für befugt hielten, kam das Steuerverwilligungsrecht der Stände einer Vertretung des ganzen Landes bereits sehr nahe. Aber nicht blos die Verwilligung der Steuern, sondern auch ihre Erhebung und Verwendung wurde von den Landständen entweder ganz in Anspruch genommen oder wenigstens unter ihre Kontrolle gestellt (landschaftliches Steuerkollegium). Auch übernahmen sie regelmässig das landesherrliche Schuldenwesen nur unter der Bedingung, dass sowohl die Entwerfung eines Schuldentilgungsplanes, als dessen Ausführung von ihnen selbst in die Hand genommen und eine Garantie gegen ferneres leichtfertiges Schuldenmachen gegeben würde (z. B. landschaftliches Kreditwerk in der Mark Brandenburg seit den Zeiten Joachims II.).

2. Eine Theilnahme an der Gesetzgebung stand den privilegirten Ständen von jeher zu. Nur selten ist freilich dieses Rechtes in den ständischen Privilegien ausdrücklich gedacht, offenbar jedoch nur darum, weil man es für unbezweifelt und selbstverständlich hielt. Die ursprünglich gar nicht in der landesherrlichen Gewalt gelegene Gesetzgebung wurde

seit dem XV. und XVI. Jahrh. von den Landesherrn in Verbindung mit ihren Landständen in sehr umfassender Weise ausgeübt; sie bewegte sich besonders auf dem Gebiet der Polizei s. g. Landesordnungen, der Gerichtsverfassung s. g. Gerichtsordnungen, des Privatrechts s. g. Landrechte. Nicht selten ging die Initiative zu Gesetzentwürfen von den Landständen aus.

3. In Betreff der Rechtspflege hatten sich die Landstände des spätern Mittelalters nur selten die Bedeutung eines ordentlichen Gerichtshofes, nach Art der alten placita provincialia, bewahrt z. B. im Erzstift Bremen; dagegen hatten sie überall einen verfassungsmässigen Einfluss auf die Ordnung und Besetzung der landesherrlichen Hof- und Landesgerichte. Bei Errichtung des Kammergerichts in der Mark Brandenburg wurde festgestellt, dass der Kurfürst wie die Stände je acht Beisitzer ernennen sollten. In Schwedisch-Pommern übten die Stände das Präsentations- und Nominationsrecht in Betreff aller Beisitzer des Appellationsgerichtes zu Wismar, während der König nur den Präsidenten und Vicepräsidenten ernannte. Auch sprachen die Landstände wohl ausnahmsweise Recht in Processen von besonderer politischer Bedeutung (z. B. die berühmte »sentence souveraine et absolue« der drei Stände von Neuenburg vom 3. November 1707, worin sie König Friedrich I. als ihren rechtmässigen Fürsten unter 15 Prätendenten anerkannten. H. Schulze, Neuenburg S. 262).

4. Auf die innere Landesverwaltung übten die Landstände einen bedeutenden Einfluss aus, indem sie vielfach die für den landesherrlichen Rath zu ernennenden Personen bezeichneten und dieses Kollegium fast in einen landständischen Ausschuss zu verwandeln wussten (z. B. die vier Regiments- oder Oberräthe im Herzogthum Preussen). Auch wurden häufig die landesherrlichen Beamten auf die Landesverfassung und die Privilegien der Stände vereidigt, ja in der Mark Brandenburg mussten noch 1615 selbst die Truppen, »Reiter und Fussknechte«, dem Herrn und der Landschaft zugleich schwören.

5. Auch in der auswärtigen Politik des Landes hatten die Landstände meistens ein gewichtiges Wort mitzureden. In vielen Territorien erhielten dieselben die förmliche Zusicherung, dass ohne ihre Zustimmung weder ein Krieg be-

gonnen, noch Bündniss oder Frieden geschlossen werden dürfe. (Dies versprach sogar noch der grosse Kurfürst im brandenburgischen Landtagsrecess von 1653, in der preussischen Assekurationsurkunde von 1663). Nicht selten traten die Stände bei Streitigkeiten, welche ihre Landesfürsten mit andern Fürsten hatten als Vermittler auf, zuweilen übernahmen sie auch die Garantie geschlossener Verträge.

6. Vielfach griffen die Landstände auch in die fürstenrechtlichen Verhältnisse des landesherrlichen Hauses ein, besonders bei Successionsfällen und Vormundschaften. In erster Beziehung suchten sie meist die für sie so wichtige Einheit des Landes zu erhalten, wo dies nicht möglich war, wenigstens die nachtheiligen Folgen der Landestheilungen möglichst zu vermeiden. Bei Successionsstreitigkeiten traten sie als Vermittler und Schiedsrichter zwischen den verschiedenen Prätendenten auf. Für den Fall der Unmündigkeit oder Abwesenheit des Landesherrn stand ihnen überall wenigstens eine Mitwirkung bei Einsetzung der vormundschaftlichen Regierung zu, bisweilen war ihnen sogar die Führung der Vormundschaft selbst ein für allemal verfassungsmässig übertragen.

7. Ueberhaupt waren die Landstände nirgends blos auf die ihnen urkundlich zugesicherten Gerechtsame beschränkt, sondern sie galten als befugt aufzutreten und mitzuhandeln, »wo des Landes Bestes zu erfordern schien, dass das Land selbst handle.« (Eichhorn.) Da ihnen allenthalben ein unbeschränktes Beschwerderecht in allen Landesangelegenheiten zustand, waren sie stets in der Lage, auch solche Gegenstände, deren ihre Privilegien nicht ausdrücklich gedachten, jederzeit in den Bereich ihrer Verhandlungen zu ziehen, wie auch der Landesherr selbst viele wichtige Gegenstände, bei welchen die Korporation sich das Recht mitzusprechen keineswegs ausbedungen hatte, freiwillig vor die landständische Versammlung brachte. »Mochte die Landschaft nun mit dem Landesherrn, statt des Landesherrn oder gegen den Landesherrn handelnd auftreten, immer spielte sie in der Geschichte der einzelnen Territorien eine vielfach entscheidende Rolle.« (K. Maurer.)

8. Ueberall hatten die Landstände das Selbstversammlungsrecht und das Recht des bewaffneten Wider-

standes gegen jedermann, welcher sie in ihren Rechten zu vergewaltigen suchte, auch gegen den eignen Landesherrn. Dieses nach mittelalterigen Grundsätzen für die privilegirten Stände eigentlich selbstverständliche Recht liess man sich vom Landesherrn noch ausdrücklich reversiren und hin und wieder wurde so weit gegangen (z. B. in Bayern, Brandenburg, Pommern), dass sogar der Uebergang an einen andern Landesherrn, für den Fall der Verletzung der Landesfreiheiten, gestattet wurde. Auch unterwarfen sich wohl Landesherr und Landschaft für ihre Streitigkeiten im voraus ein für allemal einem Schiedsgerichte.

Es ist eitel Wortstreit, wenn man den Landständen des Mittelalters den Repräsentativcharakter baldabspricht, bald beilegt. Gewählte Volksvertreter im modernen Sinne waren sie allerdings nicht. Die meisten Glieder des Landtags erschienen kraft eigenen persönlichen Rechts, andere im Auftrag einer besondern Korporation, deren specielle Bevollmächtigte sie waren. Ein Theil der Einwohner z. B. die landesherrlichen Hintersassen standen in gar keiner Beziehung zu den privilegirten Ständen, während die Unterthanen der Ritter und Prälaten höchstens indirekt durch ihre Herrschaft mit vertreten wurden. Auch war der Grundsatz nirgends anerkannt, dass alle einzelnen Landtagsmitglieder, als solche, Repräsentanten des ganzen Volkes oder Landes seien. Dennoch kann, bei richtiger Würdigung der damaligen staatsrechtlichen Verhältnisse, nicht in Abrede gestellt werden, dass die Landstände, als Gesammtheit, das ganze Land, »die Landgemeinde« dem Landesherrn gegenüber vertraten.

»Die vereinigten Stände waren durch ihr ganzes politisches Verhältniss die eigentlich vollbürtigen Staatsbürger. Das Land, die organisirte Landesgemeinde, kam durch sie in ihren Vollbürgern zur Erscheinung.« (Gierke, Unger, Maurer.) Der Repräsentativcharakter der alten Landstände zeigt sich besonders darin, a) dass sie in allen das Wohl und Wehe des ganzen Landes betreffenden Angelegenheiten mitzureden und zu handeln berufen waren, b) dass die gesammten Stände sich für befugt und verpflichtet hielten, die Rechte jedes einzelnen Unterthanen, sowie die ganze Landesverfassung, dem Landesherrn gegenüber zu vertreten, wozu sie

auch von den Reichsgerichten als legitimirt angesehen wurden; c) dass sie zwar nicht für die andern, nicht vertretenen Unterthanen Steuern bewilligen konnten, wohl aber darüber zu entscheiden hatten, ob eine wahre Landeslast vorhanden sei, was der Beurtheilung des Landesherrn nicht allein überlassen werden konnte. Deshalb trug der grösste Kenner des deutschen Staatsrechts, J. J. Moser, im vorigen Jahrhundert kein Bedenken, die Landstände, als »das corpus repraesentativum des ganzen lieben Vaterlandes in corpore et membris« zu bezeichnen.

Aber freilich ist diese nie ganz verkannte öffentlich rechtliche Auffassung nur in ihrem Keime vorhanden. Wie die Landeshoheit sich noch nirgends zu einer wahren Staatsgewalt durchgearbeitet hat, so klebt auch der landständischen Institution noch die Eierschale des Privatrechts sichtbar an. In erster Linie fühlten sich die Landstände immer als Vertreter ihrer speciellen Standesinteressen. Nirgends war der grosse Grundsatz ausgesprochen, dass bei allen Berathungen und Abstimmungen das allgemeine Wohl des Landes, mit Zurücksetzung aller Sonderinteressen, zu entscheiden habe. Es war ihnen daher kaum ein Vorwurf zu machen, wenn sie vor allen für ihre »theuer erkauften Freiheiten« eintraten und mit dem Landesherrn, ganz in privatrechtlich formaler Weise, möglichst günstige Geschäfte für sich und ihre Kommittenten zu machen suchten. Es ist in neuerer Zeit mit Recht hervorgehoben, dass auch die landständische Institution viel mit dazu beigetragen habe, die Territorien staatlich zu konsolidiren, aber nirgends in Deutschland ist es dem Territorialstaatsrecht gelungen, den Dualismus zwischen Landesherrn und Landschaft durch den einheitlichen Staatsgedanken zu überwinden. Gerade hier war der Punkt, wo die organische Weiterbildung der mittelalterigen Landstände zu einer wahrhaft staatlichen Volksvertretung durchweg scheiterte.

§. 154.

3) Die landständische Institution in absteigender Linie.

Nachdem so der festere Abschluss der Territorien mit Hülfe der Landstände durchgeführt war, richtete sich nun der planmässige Angriff der sich ihrer selbstbewusst gewordenen Landes-

herrlichkeit gegen die Schranken, welche ihr durch die landständische Verfassung gezogen waren.

Seit dem XVII. Jahrh., besonders seit dem 30-jährigen Kriege koncentrirt sich die moderne Staatsentwicklung lediglich in der monarchischen Gewalt, während die landständische Institution entweder ganz verschwand oder doch immer mehr ihrer politischen Bedeutung beraubt, zu einer privilegirten Korporation von wesentlich privatrechtlicher Bedeutung herabgedrückt wurde. Es lässt sich nicht verkennen, dass hier von Seiten der Fürsten mannigfach mit Willkühr verfahren und positives, festverbrieftes Recht nicht selten verletzt wurde. Allein auf Seiten derjenigen Fürsten, welche, wie vor allem der grosse Kurfürst, der emporsteigenden Staatsidee dienten, stand ein höheres Recht, das des werdenden Staates, welcher sich nicht aus dem Partikularismus des Ständethums, sondern nur aus der einheitlichen monarchischen Gewalt entwickeln konnte.

Bei diesem grossen Processe arbeiteten alle geschichtlichen Mächte der Zeit auf den Sieg der absoluten Fürstengewalt und den Untergang der landständischen Institution in merkwürdiger Uebereinstimmung hin. Es verdienen hier besonders folgende Momente hervorgehoben zu werden:

1. Der ewige Landfrieden von 1495 entzog durch seine allgemeine Beseitigung des Fehderechts den Landständen das kräftige Mittel der bewaffneten Selbsthülfe, welches der Landesherr, als Inhaber der Staatsgewalt, ihnen gegenüber behielt. Besonders bedeutsam wurde dies, seitdem an Stelle der Lehensmiliz der »miles perpetuus« trat. Der Schutz der Reichsgerichte, welcher grundsätzlich die Stelle der Selbsthülfe vertreten sollte, war den mächtigern Fürsten gegenüber wirkungslos; in den langjährigen Kämpfen der brandenburgischen Fürsten gegen ihre Landstände ist derselbe wohl angerufen worden z. B. von der magdeburgischen Ritterschaft gegen König Friedrich Wilhelm I., nie aber von Erfolg gewesen.

2. Vor allem bestritten die Landesherrn, gestützt auf die Auslegung verschiedener Reichsgesetze, den Landständen ihr Einigungsrecht, indem sie in den Unionen derselben »unziem-

liche, hässige Bündnisse, Verstrickung und Zusammenthun der Unterthanen« erblickten, wogegen schon die Wahlkapitulation Kaiser Karls V. Verbote enthalten sollte. Mit diesem Einigungsrechte fiel auch das freie Selbstversammlungsrecht der Stände hinweg, indem die Fürsten meistens die Berufung der Landstände als ausschliessliches Recht in Anspruch nahmen. Da es nur selten verfassungsmässig bestimmte Termine der Einberufung (keine Periodicität) gab, so lag es in der Hand der Fürsten, die landständischen Versammlungen gänzlich einschlafen zu lassen. So ist in der Mark Brandenburg seit 1653, in Bayern seit 1669 kein allgemeiner Landtag mehr zusammengerufen worden. (Letzter vereitelter Versuch der märkischen Stände sich selbst zu versammeln im Jahre 1654.) Eine bedenkliche Rolle spielten dabei fast überall die permanenten Landtagsausschüsse, mit ihrem Selbstergänzungsrechte, welche in vielen Ländern die allgemeine Ständeversammlung allmälig ganz verdrängten. (Es verbaten sich daher noch 1602 die Stände der Kurmark einen mit Vollmacht versehenen ständischen Ausschuss, »da es gefährlich aller Stände Wohlfahrt wenigen Personen anzuvertrauen«.)

3. Zwar gab im XVII. Jahrhundert das Steuerbewilligungsrecht den Landständen immer noch einen bedeutenden Einfluss auf die Landesangelegenheiten; aber gerade in den grössern Territorien, vor allen in den österreichischen und brandenburgischen Landen, setzten sich die Landesherrn, welche vor allem eine stehende Heeresmacht auf gesicherter finanzieller Grundlage zu schaffen suchten, auch in dieser Beziehung immer mehr über die Zustimmung der Landstände hinweg und betrachteten dieselben lediglich als eine Behörde, die zur Erhebung und Vertheilung der Steuern benutzt werden konnte. Seit dem grossen Kurfürsten wurde ihnen, trotz aller Versprechungen und Reverse, in den Ländern des Hauses Brandenburg jede selbstständige Mitwirkung in Steuersachen genommen, unbewilligte Steuern trotz aller Proteste erhoben. Ebenso nahmen die Landesherrn meistens das alleinige Gesetzgebungsrecht in Anspruch, woneben höchstens ein ständischer Beirath zulässig erschien. Vor allem wurde die Theilnahme der Stände auf dem Gebiete der auswärtigen Politik und der inneren Landesverwaltung (Polizei) aufs entschiedenste zurückgewiesen. Damit war

eigentlich ihre Theilnahme auf allen Gebieten des öffentlichen Rechts so gut wie beseitigt.

4. Diesen absolutistischen Bestrebungen der Landesherrn kam die Doktrin der romanisirenden Juristen zu Hülfe, welche in jedem deutschen Landesherrn einen »princeps legibus solutus« erkannten, das »quod principi placuit, legis habet vigorem« als höchsten Rechtsgrundsatz verkündeten und die Landesverträge und Landesfreiheiten als Privilegien charakterisirten, welche der Landesherr jeder Zeit widerrufen könne, wenn sie mit der s. g. Landeswohlfahrt unvereinbar seien. Gegen diese Theorie serviler Hofpublicisten verhallte die Stimme gewissenhafter Staatsrechtslehrer fast ungehört, welche wie J. J. Moser »das alte gute Recht« der deutschen Landstände, ebenso muthig als erfolglos vertheidigten. (H. Schulze, J. J. Moser, der Vater des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1869. S. 21 ff.)

5. Bei weitem das Schlimmste aber war, dass die Landstände sich selbst aufgaben, indem sie die höhere öffentlichrechtliche Bedeutung, welche sie einst gehabt, völlig vergassen und sich nicht mehr als »die Landesgemeine«, sondern als eine Körperschaft der Privilegirten betrachteten, denen ihre privatrechtlichen Vorrechte, pekuniäre Vortheile und Exemtionen über alles gingen. Gern verzichtete man auf das Steuerbewilligungsrecht, wenn man nur die eigene Steuerfreiheit behauptete und immer mehr erweitern konnte. Immer engherziger schlossen sie sich als die »Privilegirten« gegen die übrigen Einwohner des Landes ab. Die Standschaft wurde als Pertinenz von Grund und Boden, als Immobiliarrecht aufgefasst, die landständische Korporation aber durch Ahnenprobe oder wenigstens Adelsnachweis immer strenger geschlossen. Ueberall stellte sich daher die öffentliche Meinung auf die Seite der Fürsten, welche den kastenartigen Privilegien der Stände gegenüber das allgemeine Staatsbürgerthum zur Geltung zu bringen suchten. Unbetrauert und kaum bemerkt vollzog sich schliesslich der Untergang der einst so kraftvollen, jetzt so tief entarteten ständischen Institution. Hie und da hörten sie schon zu Reichszeiten ganz auf zu existiren, anderwärts, wie in vielen Gebieten der preussischen Monarchie, vegetirten sie, ohne jede politische Bedeutung, als privilegirte Korporationen fort; nur ausnahmsweise,

wie in Würtemberg, behaupteten sie eine einflussreiche Stellung in der Landesverfassung. Aber auch hier wurden sie am Anfang dieses Jahrhunderts im J. 1805 durch einen Gewaltakt vernichtet. Als das alte Reich deutscher Nation im Jahre 1806 völlig zur Neige ging, war die landständische Institution auf deutschem Boden so gut wie verschwunden. Eine unmittelbare Rechtskontinuität zwischen den alten Landständen und der modernen Volksvertretung ist daher nicht anzunehmen; aber ebensowenig kann geläugnet werden, dass derselbe Rechtsgedanke, welcher in der landständischen Institution einst so mächtig sich verwirklicht hatte — aktive Theilnahme der Beherrschten an den wichtigsten Angelegenheiten der Gesammtheit durch ein verfassungmässiges Organ — auch in der Volksvertretung der Gegenwart in verjüngter Gestalt zur Geltung kommt. Immerhin fand die durch allgemeine staatliche Ideen, sowie durch ausländische Vorbilder beeinflusste Zeitrichtung in dem geschichtlichen Bestand der alten landständischen Institution einen wichtigen Anknüpfungspunkt für ihre staatlichen Neuschöpfungen.

§. 155.

4) Die moderne Volksvertretung seit den Freiheitskriegen in Deutschland, besonders in Preussen.

Als mit den siegreich beendeten Freiheitskriegen in Deutschland auch der politische Freiheitssinn des Volkes wieder erwachte, zweifelte damals wenigstens niemand daran, dass man an die alten landständischen Institutionen anzuknüpfen, dass man dieselben in zeitgemässer Form wieder zu beleben habe. An den künstlich geschraubten, erst später erfundenen Gegensatz des landständischen Princips und des s. g. Repräsentativsystems dachte niemand. Es geht dies aus den Verhandlungen des Wiener Kongresses ebenso deutlich hervor, als aus allen officiellen Erklärungen der preussischen Regierung und ihrer Staatsmänner; letztere wollte, im Sinne Stein's, einen ständisch gegliederten Reichstag, welcher aber nicht einzelne Klassen, sondern die Gesammtheit der Nation vertreten sollte. War auch die Gliederung der Nation in die drei alten Stände schon damals ein wesentlich überwundener Standpunkt, so war man doch einmal an diese Vertretungsform ge-

wöhnt und glaubte sie durch Heranziehung des bisher unvertretenen Bauernstandes zeitgemäss vervollkommnen zu können. Auch die neubegründeten süddeutschen Verfassungen schlossen sich in Betreff der Vertretungsform mehr den ältern deutschen Landesverfassungen, als der französischen Charte von 1814 an, eine Auffassung, für welche auch die überall amtlich beibehaltene Bezeichnung »Landstände« spricht. In diese alte, nur wenig veränderte Form suchte man überall aber einen wesentlich neuen Inhalt zu legen. War den Landständen der frühern Zeit wenigstens in ihrer Gesammtheit ein gewisser Repräsentativcharakter des ganzen Landes nicht abzusprechen, so war doch dieses Princip nur ein unentwickeltes, sekundäres. Alle neueren Verfassungen seit 1815 stellen es dagegen als einzig entscheidenden Gesichtspunkt auf, dass die Landstände in erster Linie das Wohl der Gesammtheit, das wahre Interesse des Staates zu vertreten haben. Ja, auch alle einzelnen Mitglieder derselben sollen, trotz ihrer beibehaltenen ständischen Ernennung, als Vertreter des ganzen Volkes betrachtet werden, wie die bayerische Verfassung von 1818 die Abgeordneten schwören lässt: »nur des ganzen Landes allgemeines Wohl und Bestes ohne Rücksicht auf besondere Stände und Klassen nach Ueberzeugung zu berathen.« Die Vertretung soll, auch wenn sie nach Ständen gegliedert ist, eine nationale sein und die Einheit des Volkes und Staates, nicht das Auseinandergehen in ständische Sonderinteressen darstellen.

Es lässt sich nicht läugnen, dass auf diese rein öffentlichrechtliche Auffassung der Vertretung, wie sie in Deutschland seit den Freiheitskriegen durchweg auftritt, das Ausland mit eingewirkt hat, in erster Linie England, dessen Parlament seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts das leuchtende Vorbild aller Nationen der alten und neuen Welt geworden ist. Während es den Deutschen nie gelang, ihre landständische Institution dem Staatsorganismus einzufügen, während deshalb der ständische Partikularismus überall der aufstrebenden einheitlichen, allein staatsbewussten Fürstenmacht weichen musste, vollzog sich in England der einzig grossartige, weltgeschichtliche Fortschritt, dass sich aus den partikularständischen Reichsversammlungen heraus eine Volksvertretung emporarbeitete, welche die Nation als ein einheitliches Ganze darstellt und sich,

als integrirende Institution, dem Gesammtorganismus des Staates einfügt. Dieser grosse Gedanke einer einheitlichen Volksvertretung wurde auf französischem Boden durch die trügerische Lehre der Volkssouveränetät verfälscht. Die in ihrem Kerne eben so ungeschichtliche, als despotische Doktrin Rousseau's von der Volkssouveränetät und der Allmacht der volonté générale kreuzte sich in wunderlicher Weise mit Montesquieu's Irrlehre von der Gewaltentheilung. Als Bastard entsprang dieser Vermischung völlig heterogener Elemente eine pseudo-konstitutionelle Theorie, welche mit der fertigen Schablone einer allein seligmachenden Verfassung alle Völker auf alle Zeiten beglücken zu können vermeinte. Bei ihrer Geringschätzung aller historischen Grundlagen, bei ihrer oberflächlichen Kenntniss englischer Zustände, glaubte sie das ganz besonderen Verhältnissen entsprungene grossartige Parteiregiment des englischen Parlamentarismus, ohne die Grundlagen starker aristokratischer Elemente und den festen Aufbau der Selbstverwaltung, ohne weiteres auf den Kontinent verpflanzen zu können; ja sie beanspruchte sogar eine Reihe von Postulaten, in der Form eines s. g. »allgemeinen konstitutionellen Staatsrechts«, über alles positive Recht stellen zu können. Die Oberflächlichkeit dieser Theorie, welche sich besonders auf der Tribüne und in der Presse des südlichen Deutschlands breit machte, wurde indessen übertroffen von der absichtlichen Verblendung und Verstocktheit einer reaktionären Schule, die sich im Norden Deutschlands von dem trüben Bodensatz Hallerscher Gedanken nährte, um dem deutschen Volke darzuthun, dass die unfertige landständische Verfassung des Mittelalters, dass Feudalismus und Ständethum »die wahre deutsche Freiheit«, das höchste politische Ideal der Gegenwart seien. An einer gesunden Staatswissenschaft, welche die berechtigten Bedürfnisse der Gegenwart mit dem geschichtlichen Charakter des preussischen Staates zu vereinigen, welche den Rechtsstaat auf deutscher und nationaler Grundlage zu verwirklichen angestrebt hätte, fehlte es auf preussischem Boden damals völlig. Jene pseudohistorische Schule, welche die Nacktheit egoistischer Standesinteressen mit dem Feigenblatt ihrer Theorien nur dürftig zu verdecken vermochte, war zwar nicht im Stande den immer weiter vordringenden konstitutionellen Dok-

trinarismus geistig zu besiegen, da in diesem trotz aller Irrthümer doch immerhin ein gesunder Kern tiefer Wahrheit lag; aber sie war mächtig genug Jahrzehnte lang den unheilvollsten Einfluss auf die staatliche Entwicklung Preussens zu üben, indem die geschichtlich nothwendige, im modernen Staatsleben tiefbegründete Forderung einer einheitlichen, mit eigenen Befugnissen versehenen Volksvertretung von ihr als Ausgeburt der Revolution gebrandmarkt und somit länger als ein Menschenalter hartnäckig zurückgewiesen wurde.

Der Gedanke einer einheitlichen Volksvertretung für den ganzen Staat, war natürlich dem absoluten Preussen des XVIII. Jahrh. vollständig fremd; derselbe tritt zuerst im Gefolge der Stein-Hardenbergischen Reformen hervor, welche nach dem Plane ihrer Urheber in einem Reichstage, »einer Nationalrepräsentation«, ihren Abschluss finden sollten. Eine officielle Anerkennung erhielt dieser Gedanke wohl zuerst in dem berühmten Rundschreiben des Staatsministers von Stein vom 24. November 1808 an die obersten Verwaltungsbehörden: »Das nächste Beförderungsmittel scheint mir eine allgemeine Nationalrepräsentation. Wo Repräsentation des Volkes unter uns bisher stattfand, war sie höchst unvollkommen eingerichtet. Mein Plan war daher, jeder aktive Staatsbürger, er besitze 100 Hufen oder eine, er betreibe Landwirthschaft oder Fabrikation oder Handel, er habe ein bürgerliches Gewerbe oder sei durch geistige Bande an den Staat geknüpft, habe ein Recht zur Repräsentation.« Durch das Edikt vom 27. Oktober 1810 wurde zum erstenmal eine Nationalrepräsentation von Seiten des Königs verheissen. (»Wir behalten uns vor der Nation eine zweckmässig eingerichtete Repräsentation, sowohl in den Provinzen, als für das Ganze zu geben, deren Rath wir gern benutzen.«) Diese Verheissung wurde im Edikt vom 7. September 1811 wiederholt. Eine etwas klarere Gestalt gewann dieselbe in der oben (B. I. S. 98) mitgetheilten: »Verordnung vom 22. Mai 1815 betreffend die zu bildende Repräsentation des Volkes.« Gleichzeitig vertraten die preussischen Bevollmächtigten auf dem Wiener Kongresse in allen Phasen der Verhandlungen das landständische Princip. Vor allem verlangten sie Festsetzung eines Minimums landständischer Rechte. Noch in dem im Mai 1815 eingereichten

preussischen Entwurfe heisst es §. 9: »In allen deutschen Staaten wird die bestehende landständische Verfassung erhalten oder eine neue dergestalt zu organisirende, dass alle Klassen der Staatsbürger daran theilnehmen, eingeführt, damit den Landständen das Recht der Bewilligung neuer Steuern, der Berathung über Landesgesetze, welche Eigenthum oder persönliche Freiheit betreffen, die Beschwerdeführung über bemerkte Verwaltungsmissbräuche und die Vertretung der Verfassung und der aus ihr herfliessenden Rechte Einzelner zustehen. Die einmal verfassungsmässig bestimmten Rechte der Landstände werden unter den Schutz und die Garantie des deutschen Bundes gestellt.«

Der augenblicklichen Ausführung dieser Verheissungen standen allerdings anfangs grosse Schwierigkeiten in dem mächtig wuchernden Partikularismus der einzelnen Gebietstheile, in den erst zu ordnenden finanziellen und administrativen Verhältnissen des neu zusammengefügten Staates entgegen. Eine durchgebildete öffentliche Meinung oder gar ein energisch ausgesprochener Volkswille, welcher auf die Krone in dieser Richtung einen Druck hätte ausüben können, bestand damals nirgends in Preussen. Die Schöpfung einer einheitlichen Volksvertretung hätte deshalb nur aus der Initiative der Regierung hervorgehen können. (v. Treitschke a. a. O.) Von dieser war aber seit 1820 nichts mehr zu erwarten, da die absolutistische Strömung, die Verbindung zwischen Büreaukratie und feudalständischer Reaktion seit dieser Zeit in den massgebenden Kreisen völlig die Oberhand gewann. Das bereits (B. I. S. 100) oben näher beleuchtete Gesetz »wegen Anordnung der Provinzialstände« vom 5. Juni 1823 brachte gerade das Gegentheil einer einheitlichen Volksvertretung. Auch die Versuche König Friedrich Wilhelms IV. »in den ständischen Ausschüssen der Provinziallandtage« (1842) und in dem vereinigten Landtage (1847) ein einheitliches Element der Vertretung zu schaffen, blieben ohne Erfolg, da die betreffenden Verordnungen diesen Körpern keine irgendwie nennenswerthen selbstständigen staatsrechtliche Befugnisse einräumten (B. I. S. 108). Die »zur Vereinbarung der Staatsverfassung zusammenberufene Versammlung«, welche am 22. Mai 1848 zusammentrat, hatte zwar den Charakter einer Volksvertretung, konnte aber noch nicht als ein organisches Glied unserer Verfassung gelten, da sie nur

vorübergehend, für einen bestimmten Zweck, einberufen war. Die erste konstitutionelle Volksvertretung erhielt Preussen durch die Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 »in den beiden Kammern«, welche durch die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 definitiv bestätigt wurde. Seit dieser Zeit ist die in beiden Kammern, jetzt »Häusern des Landtags« sich darstellende Vertretung des ganzen preussischen Volkes ein wichtiges, mit bestimmten fest verbrieften staatsrechtlichen Befugnissen ausgerüstetes Organ unserer Verfassung geworden. Preussen ist damit definitiv in die Reihe der konstitutionellen Staaten getreten.

§. 156.

II. Grundgedanke und juristischer Charakter der heutigen Volksvertretung.

In Königthum und Staatsämtern ist die Eine ungetheilte Staatsregierung enthalten (Kap. I und II). Der absolute Staat kennt nur den unbeschränkten Willen des Herrschers im Centrum, die Thätigkeit der Beamten in der Peripherie des Staates. Von einer aktiven selbstberechtigten Bethätigung der Beherrschten oder des Volkes an den Funktionen des Staatslebens ist keine Spur vorhanden. Selbst die Verfassung ist keine höhere Macht über König und Volk, weil sie ersterer stets beliebig ändern kann. Wohl ist durch die Koncentration der Staatsgewalt in der Person des Monarchen für die nothwendige Einheit des Staatswillens gesorgt, aber die Richtung desselben kann leicht zu einer subjektiven, willkürlichen werden, welche mit den tiefern Anschauungen des Volkslebens, mit allen sittlichen und materiellen Bedürfnissen der Nation in Widerspruch tritt. Bei dem natürlichen Wechsel der Herrscher kann in der Persönlichkeit derselben nie eine bleibende Garantie gefunden werden (les bons rois meurent, les bonnes lois subsistent). Schutz hiergegen suchen die Völker zunächst in bleibenden Verfassungsinstitutionen, welche den Beherrschten eine aktive Theilnahme an der Ausübung der Staatsgewalt durch ein eigenes Organ zusichern. Aber nicht darin allein liegt die Bedeutung der Volksvertretung, dass sie

eine Schutzwehr gegen mögliche monarchische Willkühr bietet. Dies ist nur ihre negative Seite; ihr positiver Werth besteht darin, dass sie das Gefühl des Staates, die Hingebung des Einzelnen für das Ganze, die staatliche Selbstthätigkeit im Volke belebt und gross zieht. Selbst unter dem edelsten und einsichtigsten Selbstherrscher erscheint der Staat als ein künstlicher Mechanismus. Es wird in demselben ebenso gut, vielleicht besser verwaltet, als in dem konstitutionellen Staate unter Theilnahme der Nation. Dennoch ist ein solcher Zustand eines freiheitsliebenden, männlichen Volkes unwürdig, weil es nur als staatlich leblosse Masse, als plastisches Material in der Hand des Autokraten erscheint. Aktive Betheiligung des Volkes am Staatsleben auf allen Punkten und Stufen desselben wird nicht nur gefordert, damit im einzelnen besser regiert werde, sondern damit das Volk, von ächter Staatsgesinnung durchdrungen, eine männlich-kräftige Sittlichkeit in einem gesunden, freiheitlich geordneten Staatsleben entfalte. Dieser Gedanke war und ist den orientalischen Völkern fern geblieben. Ihren oft kunstreichen Staatsgebilden ist der belebende Hauch der Volksfreiheit unbekannt. Griechen und Römer haben diese Idee nur in der Form der Republik zu verwirklichen gesucht. Verbindung der Volksfreiheit mit dem Königthum ist der tiefste und eigenthümlichste Staatsgedanke der Germanen. Von jeher und zu allen Zeiten haben dieselben bald instinktiv, bald mit klarem staatlichen Bewusstsein, politische Freiheit und volksthümliches Recht mit der monarchischen Ordnung zu versöhnen gesucht. Dafür lassen sich allerdings verschiedene Mittel erdenken, bei weitem das wichtigste aber ist die Schaffung eines Organs, welches aus dem Volke hervorgegangen, den Beruf hat, das nationale Ethos, die in der Gesammtexistenz des Volkes latent vorhandene Vernunft zum Ausdruck und dem Herrscher gegenüber so zur Geltung zu bringen, dass derselbe, wenigstens bei seinen wichtigsten Funktionen, nur in Uebereinstimmung mit dem Geiste des Volkes regieren kann.

Zum Wesen eines solchen Organs gehört, erstens, dass es auf irgend eine Weise aus dem Volke, aus dem Kreise der Beherrschten hervorgeht. Ob dieses Organ in einer allgemeinen Volksversammlung besteht, wie das altdeutsche concilium, ob nur gewisse privilegirte Klassen an der Bildung desselben theil-

nehmen, oder ob es ganz oder zum Theil aus Erwählten des ganzen Volkes besteht, kommt für den allgemeinen Begriff nicht in Betracht; wesentlich ist nur Theilnahme der Beherrschten durch ein dazu bestimmtes Organ an den öffentlichen Angelegenheiten des Staates. Zweitens muss dieses Organ anerkannte staatsrechtliche Befugnisse haben, welche ihm eine selbstständige Macht gewähren, welche die Ausübung der Staatsgewalt in wichtigen Punkten von ihm abhängig machen. Selbst eine aus allgemeinen Volkswahlen hervorgegangene Versammlung, welche aber in allen Beziehungen blos auf einen Beirath beschränkt, welche die Regierung nicht einmal zu bestimmten Zeiten zusammenzurufen verpflichtet wäre, könnte im staatsrechtlichen Sinne nicht als ein Organ der Volksvertretung gelten. Ausübung selbstständiger politischer Befugnisse, volle Unabhängigkeit von den Befehlen der Regierung innerhalb ihrer Sphäre gehört nothwendig zum Begriffe eines solchen konstitutionellen Organs, wenn auch der Umfang dieser Befugnisse sehr verschieden zugemessen sein kann.

Um die staatsrechtliche Stellung der Volksvertretung festzustellen, sind drei Beziehungen derselben ins Auge zu fassen und zwar die zum vertretenen Volke, die zum Könige oder Staatsoberhaupte, die zum Staate in seinem Gesammtorganismus.

1. Am schwierigsten ist die erste Beziehung juristisch zu formuliren, weil das Wort »Vertretung« hier in einem ganz andern, als dem gewöhnlichen privatrechtlichen Sinne gebraucht wird.

Das Volk, als der Inbegriff der Beherrschten, als eine Masse räumlich neben einander lebender Individuen, hat an und für sich gar keinen Willen. Es ist nicht möglich, durch Addition von Millionen Willen einen einheitlichen Gesammtwillen zu erzeugen. Es ist daher eine völlig unhaltbare Auffassung, wenn man die Volksvertretung als eine Vertretung der Millionen Individuen, welche im Staate nebeneinander leben, konstruiren will. Man geht dabei von der Ansicht aus, dass eigentlich alles Recht in der unterschiedslosen Gesammtmasse liege; nur aus dem äussern Grunde, weil eine solche Masse nicht füglich in pleno zusammenkommen könne, habe sie ihre Rechte auf erwählte Mandatare übertragen, welche den eigentlichen und

ursprünglichen Volkswillen auszuführen berufen wären. Die aus diesen Mandataren gebildete Versammlung wird dabei als die Vollstreckerin eines im Hintergrunde stehenden höhern Willens gedacht, welchen man dann vielleicht noch, in ganz besonders wichtigen Fällen, zu einer Aussprache aufzufordern hat (Plebiscit, Referendum). Diese staatsauflösende Lehre ist gerade das Gegentheil von dem wahren Sachverhalt.

Im rechtlichen Sinne haben nur Personen einen Willen, physische schon von Natur, juristische durch eine künstliche Konstruktion. Im Volke ist daher jeder zurechnungsfähige Mensch willensfähig, er hat aber nur seinen individuellen Willen. Das Volk, als der Inbegriff der neben einander lebenden Millionen, ist aber in keiner Weise neben dem Staate noch als ein besonderes Rechtssubjekt zu konstruiren und hat deshalb weder thatsächlich, noch juristisch einen Willen. Der Begriff der Volksvertretung darf daher auch niemals auf die Darstellung eines fremden, eigentlich gar nicht existenten Willens gegründet werden, sondern kann nur auf Grund einer höhern organischen Auffassung des Volkslebens richtig gewürdigt werden.

Das Volk ist allerdings neben dem Staate kein Rechtssubjekt, aber es ist auch nicht blos eine atomistische Masse von Millionen Individuen, es ist vielmehr eine lebendige Gesammtexistenz mit einer geschichtlich gewordenen, festausgeprägten Volksthümlichkeit. Jedes Volk hat seine eigenen Lebensanschauungen, seine eigenen Kulturaufgaben, sein besonderes Volksethos. Das Volk in diesem Sinne ist nicht nur die Summe der Lebenden, sondern das durch alle Zeiten hindurch sich bewegende, sich umgestaltende und doch ewig sich gleich bleibende Wesen, welches die Gegenwart an die Vergangenheit anknüpft und aus der Gegenwart die Zukunft entwickelt. Dieser von der deutschen Wissenschaft zuerst tiefer erfasste und begründete Begriff des Volkes und der Volksthümlichkeit ist allerdings kein juristischer, sondern ein ethisch-politischer. In das Rechtsgebiet tritt derselbe erst dadurch, dass das Staatsrecht ein Organ erschafft, welches die Aufgabe hat, diesem Volksethos, diesem lebendig wirkenden Nationalgeiste einen juristisch fassbaren Ausdruck zu geben. Durch dieses Organ erst wird etwas thatsächlich unendlich bedeutsames, aber juristisch noch nicht Vorhandenes zu einer

juristischen Existenz erhoben. Die Volksvertretung repräsentirt nicht das atomistische Aggregat der zeitweilig lebenden Individuen, sondern die volksthümliche Gesammtexistenz. Es ist nicht ein Millionentheilchen homöopathisch zugemessener Souveränetät, welches das Individuum durch seinen Wahlakt ausübt. Das Wählen von Abgeordneten ist überhaupt nicht etwas, was dem individuellen Willen irgendwie Geltung verschaffen soll, sondern nur einer der Wege, um der Nation als Einheit, als einem geistigen Ganzen, Ausdruck geben zu helfen. Aus dieser geläuterten Auffassung der Volksvertretung folgt erstens für dieselbe in ihrer Gesammtheit, dass sie nicht einen s. g. Volkswillen auszuführen hat, sondern, dass ihr Wille von Rechtswegen Volkswille ist. Ausserhalb derselben giebt es überhaupt keinen Volkswillen, sondern nur ein Wollen einzelner Individuen im Volke. Was die Volksvertretung innerhalb des Kreises ihrer Befugnisse in verfassungsmässiger Form beschliesst, gilt als Willensausdruck der Nation.

Zweitens ergiebt sich daraus die allein richtige Beurtheilung der staatsrechtlichen Stellung der einzelnen Mitglieder der Volksvertretung. Das Wahlrecht der Wähler bedeutet nirgends im neuern Staatsrecht, dass dieselben sich einen Bevollmächtigten ernennen, welcher die Interessen und Wünsche ihres Standes oder Bezirkes zu vertreten habe oder an ihre Instruktionen oder Aufträge gebunden sei, sondern lediglich, dass die Wähler berechtigt und verpflichtet sind, durch ihre Wahl zur Bildung eines staatlichen Organs beizutragen, in welchem der einheitliche Nationalgeist, die Gesammtexistenz des Volkes ihren rechtlichen Ausdruck finden soll.

Das Recht und die Pflicht des erwählten Abgeordneten ist daher in keiner Weise als Mandat seiner Wähler zu betrachten. Sobald diese den Wahlakt vollzogen haben, hört juristisch jedes besondere Band zwischen ihnen und ihrem Erwählten auf; er steht zu seinem Wahlkreise in keinem andern Verhältnisse, als zu jedem andern Theile des Volkes oder Staates. Wie er an keine Instruktionen und Aufträge seiner Wähler gebunden ist, so ist er ihnen auch in keiner Weise verantwortlich. An die Stelle der völlig verwerflichen Mandatstheorie ist die allein staatsrechtlich korrekte, moderne Auffassung zu stellen,

nach welcher der Beruf des Volksvertreters als ein öffentliches Amt, munus publicum, zu betrachten ist. Allerdings ist die Wahl die regelmässige Form der Ernennung der Volksvertreter, ja eine wahrhaft bedeutsame Volksvertretung lässt sich nicht denken, wo nicht ein Theil und zwar der grösste der Vertreter durch den Vertrauensakt der Volkswahl ernannt wird; aber keineswegs braucht diese Berufungsform die einzige zu sein; die Verfassung kann auch Glieder des Landtags erblich berufen oder dem König die Berufung auf Lebenszeit einräumen. Trotz dieser möglichen Verschiedenheit der Berufungsart sind alle Berufenen gleichmässig Volksvertreter, welche ein öffentliches Amt ausüben, so dass der Begriff des Volksvertreters keineswegs auf die gewählten Abgeordneten beschränkt werden darf. Der Inhalt dieses Amtes besteht lediglich darin, dass der Volksvertreter nach seinem besten Wissen und Gewissen mitwirken soll, durch seine Betheiligung an der Berathung und Beschlussnahme der volksvertretenden Versammlung, der richtig verstandenen volksthümlichen Ueberzeugung über das Beste des Staates und das Wohl der Gesammtheit Ausdruck zu geben und bei Leitung der öffentlichen Angelegenheiten, der Regierung gegenüber, möglichst praktische Geltung zu verschaffen. In diesem Princip liegt nicht nur das unterscheidende Merkmal zwischen den älteren deutschen Landständen und der modernen Volksvertretung, sondern auch der grösste Fortschritt vom Aggregatzustande des ständischen Territorialstaates zum einheitlichen, organischen Nationalstaate der Gegenwart. Repräsentirten auch die alten Landstände in gewisser Beziehung das ganze Land, so galt das doch nur von ihnen in ihrer körperschaftlichen Gesammtheit; die einzelnen Landtagsmitglieder repräsentirten zunächst nur sich selbst oder ihre Auftraggeber. Der moderne Volksvertreter hat dagegen, als Einzelner, staatsrechtlich für seine Person nichts zu sagen, sondern nur als zur Mitwirkung berechtigtes Glied der Gesammtheit der Volksvertretung.

2. Nach deutschem Staatsrechte steht die gesammte Staatsgewalt dem Könige zu, sein Wille ist der Staatswille (B. I. S. 159). Derselbe soll aber kein willkührlicher, subjektiver, sondern ein objektiv bestimmter sein, d. h. in den wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt soll er gebun-

den sein an die Mitwirkung selbstständiger Organe, von denen die Volksvertretung das wichtigste ist. Die Volksvertretung soll nicht selbst regieren, aber sie soll durch wirksame Befugnisse die Regierung im volksthümlichen Sinne beeinflussen und bestimmen; sie soll die Vermittlerin zwischen Herrscher und Beherrschten bilden, die im absoluten Staate fast unübersteigliche Kluft zwischen Monarchen und Volk überbrücken, indem ihre Glieder einerseits mitbestimmend an den wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt, andrerseits als Beherrschte, in ihrer übrigen Lebensstellung, wieder an der Lage der Beherrschten oder des Volkes, theilnehmen.[1]

Nach deutschem und preussischem Staatsrecht haben die Kammern keinen Antheil an der Souveränetät, sie üben keine Mitregierung, kein coimperium, wie die Reichsstände im weiland deutschen Reiche. Ihre einzelnen Glieder, wie ihre Gesammtheit, sind Unterthanen des Königs. Ihre Wirksamkeit kann nur mit königlicher Autorität begonnen und beendet werden (»Rex est caput, principium et finis parliamenti«). Aber innerhalb ihrer Sphäre sind sie völlig frei. Hinsichtlich ihrer Meinungsäusserung und Beschlussfassung sind sie unabhängig von jedem königlichen Befehle und haben nur nach ihrer Ueberzeugung für das Wohl des Staates und Volkes zu wirken. Vielmehr ist der König selbst bei der Ausübung der wichtigsten staatlichen Funktionen an ihre Zustimmung gebunden. Sein Wille gilt in diesen verfassungsmässig bestimmten Fällen erst dann als der volle Staatswille, wenn er die Zustimmung der Volksvertretung in sich aufgenommen hat. Aber unmit-

---

1) Diese Vermittelung ist zuerst von Hegel, Philos. des Rechts §. 302 betont worden: »Als vermittelndes Organ betrachtet, stehen die Stände zwischen der Regierung überhaupt einerseits und dem in die besondern Sphären und Individuen aufgelösten Volke andererseits. Ihre Bestimmung fordert an sie so sehr den Sinn und die Gesinnung des Staates und der Regierung als der Interessen der besondern Kreise und der Einzelnen. Zugleich hat diese Stellung die Bedeutung einer mit der organisirten Regierungsgewalt gemeinschaftlichen Vermittelung, dass weder die fürstliche Gewalt als Extrem isolirt und dadurch als blosse Herrschergewalt und Willkühr erscheine, noch dass die besondern Interessen der Gemeinden, Korporationen und der Individuen sich isoliren und noch mehr, dass die Einzelnen nicht zur Darstellung einer Menge oder eines Haufens, zu einem somit unorganischen Meinen und Wollen und zur blossen massenhaften Gewalt gegen den organischen Staat kommen.« Vergl. auch Stahl a. a. O. §. 96.

telbare Regierungsakte können nur von ihm, nicht von der Volksvertretung ausgehen. Kein Gesetz kann zu Stande kommen ohne Zustimmung der Volksvertretung, aber die zum Gehorsam verbindende Kraft des Gesetzes liegt doch nur in der königlichen Sanktion. Trotz ihrer wichtigen massgebenden Befugnisse kann die Volksvertretung in der Regel keinem Beamten, keinem Unterthanen etwas befehlen, keine bindende Vorschrift ertheilen, keinen Rechtsfall entscheiden, keine Gesandte an auswärtige Mächte schicken. Kurz, die rechtliche Bedeutung der Volksvertretung im deutsch-monarchischen Staate ist nicht die einer mitregierenden obrigkeitlichen Macht; sie übt vielmehr eine die Regierung volksthümlich beeinflussende, positiv anregende, negativ abhaltende, Volksrechte beschützende, kontrollirende Thätigkeit und wirkt so mitbestimmend bei den wichtigsten öffentlichen Angelegenheiten.[1] In diesem Sinne bedeutet die Volksvertretung nicht die Abschwächung, sondern den vollendeten Ausbau der Monarchie.

3. Somit giebt es in dem konstitutionellem Staate zwei unmittelbare Organe, durch deren Zusammenwirken der Staatswille in seiner objektiven Bestimmtheit zu Stande gebracht wird; aber sie sind nicht mehr, wie im Dualismus des Ständestaates Landesherr und Landschaft zwei sich gegenüberstehende, mit einander verhandelnde, vertragsschliessende Rechtssubjekte, sondern Organe derselben einheitlichen Gesammtpersönlicheit, verschiedenartige Glieder im Gesammtorganismus des Staates. Während die Landstände des Mittelalters ein dem Landesherrn gegenüberstehendes Rechtssubjekt, die Kor-

---

1) Treffend wird diese Stellung der deutschen Landesvertretung zur Regierung charakterisirt in einem Gutachten der Göttinger Juristenfakultät von 1851 (abgedr. als Anl. C. in der Schrift: Der permanente landständ. Ausschuss in Kurhessen. Kassel 1851.) wo es heisst: »Als allgemeines charakteristisches Unterscheidungszeichen zwischen der Thätigkeit der Regierung und der Stände dürfen wir bezeichnen, dass nur jener die Macht der unmittelbaren Lenkung und der die Pflicht des Gehorsams mit sich führenden Verfügung und Anordnung zukommt, während die letztern auf die, diese unmittelbare Anordnung enthaltende Thätigkeit der Regierung einen verfassungsmässigen Einfluss auszuüben berufen sind. Hieraus ergiebt sich, dass nur von der in dem Landesherrn zusammengeschlossenen Regierung das an die Unterthanen und Staatsbeamten unmittelbar gerichtete Gebot und Verbot ausgehen, dass nur ihr und ihrem verfassungsmässigen Walten gegenüber eine Pflicht des Gehorsams bestehen kann.«

poration der Landschaft, bildeten, welche alle Rechte einer moralischen Person, ein gesondertes Eigenthum, eine privative Rechtssphäre besass, muss die moderne Volksvertretung lediglich als ein integrirendes Glied im Verfassungsbau des Staates betrachtet werden. Es handelt sich hier nicht mehr um Sonderrechte einer Korporation, die ohne Konkurrenz des Fürsten ausgeübt werden können, sondern um ein geordnetes Ineinandergreifen beider staatlicher Organe, um eine harmonische Mitwirkung derselben bei allen wichtigen Funktionen der Staatsthätigkeit, um eine Mitbestimmung der gesammten öffentlichen Zustände durch König und Landtag.

Die heutige Volksvertretung ist daher keine Korporation (wo ihr die Rechte einer solchen etwa beigelegt sein sollten, ist dies nur eine nebensächliche Eigenschaft), sondern lediglich ein politisches Kollegium, welchem sogar die Permanenz abgeht, da es nach Auflösung oder Schluss der Kammern an jedem erkennbaren Organ der Volksvertretung fehlt.

Die politischen Befugnisse der Volksvertretung haben sich aus gesonderten Rechten des Landtags in ein geordnetes Mitwirkungsrecht derselben an den Staatsangelegenheiten umgesetzt. So ist aus ihrem einseitigen und willkührlichen Steuerverwilligungs- bez. Verweigerungsrecht eine gesetzliche Theilnahme an der Feststellung des gesammten Staatshaushalts, aus ihren einzelnen Verwaltungsbefugnissen eine geordnete Kontrolle der gesammten Staatsverwaltung, aus ihrem Beirath und ihrer Zustimmung zu gewissen Gesetzen eine allgemeine Mitwirkung bei allen Akten der gesetzgebenden Gewalt geworden; aber alle diese Befugnisse werden in engster Verbindung mit dem Staatsoberhaupte ausgeübt und zwar nicht etwa so, als ob zwei verschiedene, fremd sich gegenüberstehende Faktoren sich vertragsmässig zu einigen hätten, um ein Gesetz zu Stande zu bringen, sondern so, dass zwei staatliche Organe berufen sind, durch ihr Zusammenwirken den Staatswillen zu erzeugen. Das Gesetz im konstitutionellen Staate, wenn auch im Stadium seiner Entstehung durch Vereinbarung zu Stande gebracht, ist doch in keiner Beziehung als Vertrag, sondern als der Ausdruck des einheitlichen Staatswillens aufzufassen.

Der Staat ist die alles umfassende und beherrschende Gesammtpersönlichkeit; die im Grundgesetze desselben ausge-

sprochene Verfassung bestimmt die Ordnung, in welcher Krone und Volksvertretung in ihren Rechten gegeneinander abgegrenzt, aber auch auf ihren untrennbaren Zusammenhang hingewiesen sind.

So ist an die Stelle des Dualismus die Einheit, an die Stelle patrimonialer Fürstenrechte und gesonderter ständischer Privilegien die eine ungetheilte, souveräne Staatspersönlichkeit getreten, in welcher König und Landtag, Staatsoberhaupt und Volksvertretung, als staatliche Organe, ihre verschiedenartige, aber zugleich einheitliche und harmonische Stellung finden.

III. Zusammensetzung der Volksvertretung.*

§. 157.

Im Allgemeinen.

Ist es somit Ziel und Aufgabe des volksvertretenden Organs das ganze Volk in seiner organischen Gesammtexistenz, nicht in seinem Aggregatzustande, darzustellen, so muss auch die Art und Weise der Zusammensetzung in concreto sich nach den geschichtlich gewordenen politischen, gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Zuständen einer Nation richten. Ein allgemeingültiges Recept für die Zusammensetzung einer besten Volksvertretung verschreiben zu wollen, ist ebenso thöricht, wie die Theorie von »dem besten Staate« überhaupt. Nur ein allgemeines Postulat ist aufzustellen: In einer richtig zusammengesetzten Volksvertretung müssen alle vorhandenen berechtigten Lebenskreise, Kräfte und Richtungen des Volkes zum Ausdrucke und zur Geltung kommen und zwar in dem Masse, als sie von

---

*) Zu der oben angeführten Literatur ist hier noch hinzuzufügen ein Art. von H. A. Zachariä in Bluntschli's Staatsw. B. VI. S. 277—310: »Der Landtag in den deutschen Staaten«. Eine gute »Uebersicht über die Zusammensetzung der Volksvertretung in Deutschland und in andern repräsentativen Staaten, einschliesslich der wichtigeren Bestimmungen über Wahlrecht, Wählbarkeit und Abstimmungsmodus« giebt Prof. Dr. Hack in der Tübinger Zeitschr. für Staatsw. B. XXVII. (Jahrg. 1871) S. 326—549. Werthvolle Bemerkungen über die Zusammensetzung der preussischen Volksvertretung vom politischen Standpunkt finden sich bei Dr. Const. Rössler, Studien zur Fortbildung der preussischen Verfassung. 2 Abth. (Berlin 1864). S. 1—35. (Der Staatsrath und das Herrenhaus) u. S. 97—242. (Die Bildung des Abgeordnetenhauses) und bei Dr. Geffcken, dem Verfasser der »Reform der preussischen Verfassung« S. 94—171. (Bildung der Volksvertretung).

Bedeutung sind für die im Staate zusammengefasste volksthümliche Gesammtexistenz.

Am wenigsten kann das allgemeine, gleiche Stimmrecht[1] als ein ewiges Vernunftpostulat geltend gemacht werden. Längst ist von der Wissenschaft die Irrlehre widerlegt, dass Wähler zu sein ein allgemeines Menschenrecht, eine beliebig zu handhabende individuelle Befugniss sei; es steht vielmehr fest, dass das Wahlrecht eine verantwortliche Pflicht im allgemeinen staatlichen Interesse ist; aber ebensowenig ist zu verkennen, dass Wissenschaft und Praxis des Staates sich in Betreff einer organischen Zusammensetzung der Volksvertretung noch im Zustande des Experimentirens befinden, dass bis jetzt noch kein durchgreifendes Princip gefunden ist, welches den gegenwärtigen Anforderungen des in einem Umgestaltungsprocesse begriffenen deutschen Staatslebens vollkommen entspräche. Am wenigsten ist in Preussen hierüber das letzte Wort gesprochen, wo wir bis heute noch in dieser Beziehung in einem staatsrechtlichen Provisorium leben (S. 158).

---

1) Von ihm sagte treffend im ersten Deutschen Reichstage 1867 H. v. Sybel: »Die Ausführung des allgemeinen direkten und gleichen Stimmrechtes ist für jegliche Art des Parlamentarismus immer der Anfang vom Ende gewesen. Die Wendung der liberalen Theorie, welche in diesem Stimmrecht den nothwendigen Ausdruck der vollkommensten Staatsform sieht, ist nichts Anderes, als eine sophistische und völlige Verbiegung der wahrhaft liberalen Grundsätze, eine Verwechselung der beiden, für alle menschlichen Geschicke so tief einschneidenden Begriffe der Gleichheit und der Freiheit«. Bluntschli, Allg. Staatsr. Th. I. B. V. Kap. 6: »Das allgemeine Stimmrecht, wenn es zugleich als ein gleiches Stimmrecht aller verstanden wird und schrankenlos waltet, giebt der rohen und unerfahrenen, aber zahlreicheren Menge die Macht über die höhern Klassen der Gesellschaft, bedroht die Interessen jeder Bildung, Kultur und des Vermögens und durch seine Quantität die bessere Qualität. Es setzt die Söhne über den Vater, die Gesellen über den Meister, die Diener über den Herrn, die Jungen über die Alten, die Vermögenslosen über die Wohlhabenden, die Unwissenden über die Weisen und indem es den Massen schmeichelt, betrügt es sie zugleich.« R. Gneist in der preussischen Kreisordnung S. 214: »Noch entschiedener steht jenes Wahlrecht in Widerspruch mit der rechtlichen Natur der Theilnahme am Staate. Das Wahlrecht zur gesetzgebenden Versammlung ist kein allgemeines Menschenrecht, sondern ein Herrschaftsrecht über andere. Es ist das Recht seinen Mitbürgern Gesetze zu geben, welches, wie jede Gewalt über andere, rechtmässig erworben und unter öffentlicher Verantwortlichkeit geübt werden muss. — — Nur die persönliche Selbstthätigkeit in Ausführung der staatlichen Gesetze begründet das staatsbürgerliche Recht, die Normativbestimmungen dieser Thätigkeit, die Gesetze, sich selbst zu setzen.«

Erst wenn die organische Gliederung unseres ganzen Staatskörpers in Gemeinde, Kreis und Provinz vollzogen sein wird, lässt sich auch die Zusammensetzung des obersten staatlichen Vertretungskörpers in gesunder, volksthümlicher Weise gestalten. Nicht in einer Neubelebung ständischer Unterschiede, nicht in der künstlichen Gruppirung der Wähler nach den wechselnden Interessen und Berufsarten, aber auch weder in einem mechanischen Steuercensus, noch in dem rein numerischen Princip der Kopfzahlwahlen, sondern in einer engen Verbindung des staatlichen Wahlrechtes mit den Pflichten in Kreis und Gemeinde, in einer gerechten Abwägung zwischen den Pflichten der Selbstverwaltung und dem dafür zu gewährenden staatlichen Einflusse, wird die richtige Vertheilung des Wahlrechts und damit die wahre Organisation der Volksvertretung gefunden werden. Auf diese Bahn weist schon der Art. 70 unserer Verfassung, noch bestimmter die in der Wissenschaft angebahnte tiefere Auffassung vom Wesen des Staates hin. Dieser, besonders von R. Gneist in allen seinen Schriften (z. B. Kreisordnung 1870. S. 212 ff. »Theilnahme am Staate«) mit Schärfe und Folgerichtigkeit vertretene Gedanke ist mannigfacher Modificationen fähig, im Kern enthält er aber das Staatsrecht unserer Zukunft. Nur auf den starken Grundmauern verjüngter Selbstverwaltungskörper wird sich dereinst die mächtige Kuppel einer volksthümlichen, parlamentarischen Vertretung erheben können. Bis dahin müssen wir uns in Preussen mit einem Nothdache begnügen, welches den nächsten Bedürfnissen der Gegenwart entspricht.

§. 158.

Das Zweikammersystem.*

In allen reichs- und landständischen Körperschaften des Mittelalters bestanden mehrere für sich berathende und beschliessende Kurien nebeneinander, die in ihrer Einheit den

---

*) Epochemachend für das Zweikammersystem wurde das weltberühmte Cap. VI, Buch XI in Montesquieu's L'esprit des lois. Für das Zweikammersystem sprechen sich die grössten politischen Denker aller Nationen aus: de Lolme, Const. of England, B. 1. ch. 3. Benj. Constant, Cours de politique const. T. I. chap. 4. C. S. Zachariä von Lingenthal, Vierzig Bücher vom Staate, Th. III. S. 248 ff. Dahlmann, Politik, S. 131 ff., vor allem mit gewichtigen Worten der Frhr. von Stein (Pertz Leben, B. V. S. 35 ff.), Franz Lieber von republikanisch-amerikanischem Stand-

Reichs- und Landtag ausmachten. Durch eine besondere geschichtliche Entwicklung hat sich in England sehr früh die Eintheilung des Parlaments in zwei Häuser herausgebildet, indem zum concilium magnum der Lords seit K. Eduard I. das Haus der Gemeinen hinzutrat. Es lässt sich nicht läugnen, dass diese Eintheilung in zwei Häuser ursprünglich nicht die ausgeklügelte Massregel einer politischen Berechnung, sondern vielmehr das unwillkührliche Resultat einer specifisch englischen Entwicklung gewesen ist. Seitdem indessen die englische Verfassung das Vorbild aller gesitteten Völker der alten und neuen Welt geworden ist, hat diese Eintheilung der Volksvertretung in zwei Häuser überall Eingang gefunden. Gegenwärtig besitzen sie alle konstitutionellen Monarchien Europas, mit Ausnahme einiger ganz kleiner Staaten, denen es überhaupt am Fonds eines selbstständigen Staatslebens gebricht. Dagegen sind die wenigen konstitutionellen Verfassungen, welche das Zweikammersystem grundsätzlich verwarfen, wie die französische von 1791 und die spanische von 1812 schnell wieder zu Grunde gegangen. Ja, dasselbe hat über die Grenzen der konstitutionellen Monarchie hinaus auch in Republiken Verbreitung gefunden. Sowohl die Verfassung der Vereinigten Staaten in ihrer Gesammtheit, wie die der Einzelstaaten der nordamerikanischen Union, besitzt neben dem Repräsentantenhause überall einen Senat.

---

punkte in seinem Werke über bürgerliche Freiheit und Selbstverwaltung«, S. 163—169; »Die Errichtung von zwei Häusern begleitete die englische Rasse wie das gemeine Recht und überall bewährte sie sich, während noch kein Versuch in grössern Ländern Eine Kammer einzuführen, bisher gelungen ist. — — Wir brauchen zwei ehrlich verschiedene Häuser, welche Antrieb und Stetigkeit, Fortschritt und Erhaltung, Neuerung und Anhänglichkeit an das Bestehende, die steten Grundbestandtheile aller Gesittung darstellen.« Vergl. ferner Stahl a. a. O., B. II. Abth. 2. S. 119 ff. Bluntschli, Allg. Staatsr. B. V. Kap. 6. Zöpfl, Grunds., B. II. §. 360. S. 290. v. Held, B. II. S. 464—472. H. A. Zachariä, D.St. und B.R. B. I. §. 113. S. 629. C. Rössler a. a. O. II. S. 19 ff. G. Kries, Weshalb wollen wir zwei Kammern und wie sind sie zu bilden. Breslau 1848. E. Th. Gaupp, Ueber die Bildung der ersten Kammer in Preussen und die Stellung des Adels in der Gegenwart. Breslau 1852. Hugo Eisenhart, Ueber den Beruf des Adels im Staate und die Natur der Pärieverfassung. Stuttg. und Tübingen 1852. August Winter, Ueber die Bildung der ersten Kammer in Deutschland. Tübingen 1870. Derselbe, der Bundesrath und die Reichsoberhausfrage. Tübingen 1872. Als Gegner des Zweikammersystems tritt dagegen C. v. Rotteck in seinen Ideen über Landstände 1819 auf.

In Preussen entschied man sich, gleich beim Eintritte des Staates in die konstitutionellen Bahnen, für zwei Kammern. Schon König Friedrich Wilhelm IV. theilte den vereinigten Landtag in die Herrenkurie und die Kurie der drei Stände. In allen Phasen der Verfassungsentwicklung des preussischen Staates, selbst in dem Kommissionsentwurfe der Nationalversammlung von 1848, wurde am Zweikammersystem festgehalten.

Diese merkwürdige Uebereinstimmung, diese wahre politische communis opinio aller civilisirten Völker, weist darauf hin, dass dieser Einrichtung doch nicht blos eine blinde Nachahmung des englischen Vorbildes, sondern ein tieferes Gesetz der modernen Staatsentwicklung zu Grunde liegen muss. Wir können die Gründe, welche für das Zweikammersystem sprechen, theils als mechanische, theils als organische bezeichnen. Die ersteren kommen überall zur Geltung, wo die Volksvertretung aus zwei Häusern besteht, die letzteren nur da, wo die Häuser eine qualitativ verschiedene Zusammensetzung und damit einen eigenthümlichen organischen Charakter haben.

Zu den Gründen der ersten Art gehört die grössere Reife der Berathung und Beschlussfassung und die Kontrolle, welche eine Kammer über die andere führt (»un tribunal d'appel, une seconde déliberation«). Es liegt in der Natur der Sache, dass man für wichtige Beschlüsse, welche der reifsten Erwägung, aber keiner dringlichen Eile bedürfen, nicht blos eine mehrfache Berathung, sondern eine mehrfache behördliche Instanz zu schaffen sucht. Aus diesem Grunde betrachtet man im gerichtlichen Verfahren die wiederholte Prüfung jedes definitiven Spruches durch mehrere Instanzen als Forderung einer wohlgeordneten Rechtspflege. Bei den viel wichtigern Beschlüssen einer Volksvertretung kommt in der That dasselbe Motiv zur Geltung. Nicht blos einzelne Menschen, sondern auch vielköpfige Versammlungen sind der leidenschaftlichen Erregung ebenso fähig, wie der Abspannung und Ermüdung. Parteileidenschaft, Herrschaft ehrsüchtiger und begabter Führer, vor allem aber der Terrorismus der Phrase und ein erträumtes Allmachtsgefühl der Majorität reissen nicht selten zu unüberlegten, unstaatsmännischen Beschlüssen hin. Leidenschaftliche Rechthaberei und Versteifung auf den einmal eingenommenen Standpunkt führt eine für sich allein bestehende Kammer viel leichter

zu unheilvollen Konflikten mit der Regierung, als wenn jede der beiden Kammern bei ihren Beschlüssen Rücksicht nehmen muss auf die neben ihr bestehende gleichberechtigte andere Kammer, eine Rücksichtnahme, welche zu einer staatsmännischen Mässigung und zu einer Selbstbeherrschung des ganzen Verhaltens hinführt. Jedenfalls wird durch das Bestehen zweier Kammern der Krone nicht selten das Veto gegen ihr unannehmbare Beschlüsse erspart und die für das konstitutionelle Staatsoberhaupt so wichtige unparteiische, populäre Stellung in viel höherem Grade gewahrt, als wenn der König dem Andrange nur Einer, vielleicht von augenblicklicher Parteileidenschaft erregten Kammer gegenübersteht.

Wenn diese Vortheile des Zweikammersystems sich überall zeigen, wo überhaupt zwei Kammern nebeneinander bestehen, so sind doch diejenigen viel wichtiger, welche auf der specifisch verschiedenen, eigenartigen Zusammensetzung der beiden Kammern beruhen.

In jedem grossen Volke von alter Kultur giebt es weit über das Durchschnittsmass hervorragende Existenzen, die durch ausgebreiteten Besitz, geschichtlich begründetes Ansehen, Einfluss, Macht und Intelligenz ausgezeichnet sind und dennoch, wie immer das Ausgezeichnete, in der Masse numerisch geradezu verschwindend sind. Diese Existenzen, mögen es einzelne Individuen, Familien oder Korporationen sein, würden nicht zur entsprechenden Geltung kommen, wenn sie blos auf den Zufall der allgemeinen Volkswahl angewiesen wären, ja sie würden oft in der Vertretung ganz fehlen. Diesen Verlust an politischem Kapital würde der ganze Staat empfinden. Das wahre Bild der geistigen Gesammtexistenz eines Volkes, wie es eine richtig zusammengesetzte Vertretung gewähren soll, wird nur gewonnen, wenn alle Elemente in ihrer Bedeutung und Machtstellung repräsentirt sind. In einem grossen, mannigfach zusammengesetzten Volke geschieht dies am vollkommensten, wenn den, über das Gewöhnliche hervorragenden Existenzen der verschiedensten Art Vertretung in einem eigenen Körper gewährt wird, welcher als gleichberechtigter Faktor neben der Wahlkammer dasteht. Während sich in der zweiten Kammer der regelmässige allgemeine Volkszustand, der Durchschnittsmassstab der populären Lebensverhältnisse darstellen soll, er-

scheint eine richtig zusammengesetzte erste Kammer als ein wahres Oberhaus, d. h. als die Vertretung der Elemente geschichtlich begründeten Ansehens und ausgebreiteter Macht im Lande; aber eine solche Kammer ist nicht vom Volke losgelöst, sie ist im richtigen Sinne so gut Volksvertretung wie die zweite, wenn sie auch nicht wie diese auf allgemeinen Volkswahlen beruht.

Der staatsrechtliche Grundgedanke eines wahren Oberhauses ist weit entfernt von dem Princip einer mittelalterigen Herrenkurie. Es ist nicht die Vertretung von Standesprivilegien und Sonderinteressen, welche hier zur Geltung kommen soll, sondern ganz eben so wie im Hause der Gemeinen handelt es sich hier lediglich um Volksvertretung d. h. um Vertretung der Interessen der ganzen Nation, um Verwirklichung des Staatsgedankens in allen Zweigen des Volkslebens. Nur soll derselbe in einer eigenthümlichen Weise, vom Standpunkte einer hervorragenden und gesicherten Lebensstellung aus geltend gemacht werden. Es soll durch eine staatsmännisch umsichtige, der Krone näher verwandte Anschauung die populäre Auffassung der reinen Wahlkammer ergänzt, bisweilen berichtigt werden. So wird nur in einem organischen Zusammenwirken eines Oberhauses und eines Hauses der Gemeinen die Gesammtexistenz eines grossen Volkes vollständig zusammengefasst.

Es ist einseitig, wenn man die erste Kammer lediglich als die Trägerin der konservativen Interessen, die zweite Kammer als die vorwärtsdrängende Kraft der Bewegung ansieht. Bei richtiger Organisation der beiden Häuser und einem normalen Zustande des Staatslebens wird es dem Oberhause ebensowenig an gesunden liberalen Elementen fehlen, wie dem Unterhause an ächt konservativen. Im ganzen ist es aber richtig, dass sich im ersten Hause die begründete Macht des Bestehenden, die Autorität der gesicherten höhern Lebensstellung, die geschichtlich gewordene konkrete Staatsindividualität in erster Linie geltend machen wird, während im zweiten Hause mehr das allgemeine Princip des Fortschritts und der bürgerlichen Gleichheit der Lebensverhältnisse zum Ausdrucke kommen wird.

Sollen daher die beiden Häuser, ihrer staatsrechtlichen Idee nach, richtig konstruirt werden, so muss das Oberhaus auf

bleibender, gesicherter, erblicher, lebenslänglicher oder wenigstens länger dauernder Mitgliedschaft beruhen, während das Unterhaus durch periodisch erneute Wahlen von den Strömungen der öffentlichen Meinung, von der vox populi, mehr oder weniger abhängig bleiben muss. Freilich giebt es für die richtige Zusammensetzung eines Oberhauses ebensowenig ein allgemein gültiges Princip, wie für die der Volksvertretung überhaupt. Ob erbliche Pärie, ob königliche Ernennung, ob Wahl aus gewissen korporativen oder lokalen Verbänden, Städten, Kreisen, Universitäten u. s. w. vorzuziehen sei, ob und wie diese Berufungsarten vielleicht miteinander zu verbinden seien, ist eine politische Zweckmässigkeitsfrage, welche nur für einen bestimmten Staat und eine bestimmte Zeit beantwortet werden kann. Nur so viel steht fest: Soll durch das Zweikammersystem der Gedanke einer möglichst allseitigen, organischen Volksvertretung verwirklicht werden, so muss jede der beiden Kammern auf dem ihr eigenthümlichen Princip der Zusammensetzung beruhen, wodurch ihr ein specifischer Charakter aufgedrückt, eine eigene Seele eingehaucht wird.

Nur eine oberflächliche, an ephemeren Erscheinungen haftende Betrachtung, welche sich an die mangelhafte und principlose Zusammensetzung unseres preussischen Herrenhauses und die daraus hervorgehenden Nachtheile für unser Staatsleben hält, kann das grosse organische Gesetz, die innere Nothwendigkeit des Zweikammersystems verkennen und die politische Erbweisheit von Jahrhunderten, wie sie sich diesseits und jenseits des Oceans bewährt hat, leichtsinnig in den Wind schlagen. Damit ist nicht gesagt, dass wir für das deutsche Reich in seiner jetzigen wesentlich föderativen Gestalt ein Oberhaus neben dem Bundesrath für politisch zweckmässig und staatsrechtlich möglich halten. Für jeden grössern konstitutionell monarchischen Einheitsstaat, besonders für Preussen, ist die Gliederung der Volksvertretung in zwei Häuser, im Interesse der wahren Volksfreiheit, wie des Königthums geboten. Dass wir gerade aus diesem Grunde der jetzigen Zusammensetzung des preussischen Herrenhauses nicht das Wort reden, sondern dessen verfassungsmässige Reform für ein dringendes Bedürfniss unseres Staatslebens halten, geht aus unserer ganzen Darstellung von selbst hervor.

Jedenfalls besteht in Preussen, wie in allen grössern konstitutionellen Staaten Deutschlands, Bayern, Sachsen, Würtemberg, Baden und Hessen-Darmstadt, das Zweikammersystem gegenwärtig zu Recht.

In der Verfassungsurkunde vom 31. Jan. 1850 werden die beiden Abtheilungen der Volksvertretung als erste und zweite Kammer bezeichnet. Das Gesetz vom 30. Mai 1855 (G. S. S. 316) betr. »die Abänderung der V.-U in Ansehung der Benennung der Kammern« legt der bisherigen ersten Kammer den (freilich wenig entsprechenden) Namen des Herrenhauses, der zweiten Kammer den Namen des Hauses der Abgeordneten bei. Obgleich der von der Staatsregierung gestellte Antrag »als gemeinschaftliche Bezeichnung beider Häuser die des Allgemeinen Landtages« festzusetzen, von der zweiten Kammer abgelehnt wurde, so ist doch seitdem, unter Genehmigung beider Häuser, die bekannte Publikationsformel »mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtages« regelmässig angewendet und damit die Kollektivbezeichnung »Landtag« für beide Häuser durch alle Faktoren anerkannt worden.

Die beiden Abtheilungen der preussischen Volksvertretung bestehen als zwei Kollegien nebeneinander, welche, nach ihrer eigenen Kollegialverfassung, selbstständig berathen und beschliessen; dennoch bilden sie eine unauflösliche Einheit. Art. 77 der V.-U. bestimmt daher auch:

»Dass beide Häuser nur gleichzeitig berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen werden können und dass die Auflösung des einen Hauses die Vertagung des andern Hauses nach sich zieht.«

Als Fundamentalsatz des Zweikammersystems gilt in Preussen die Regel, dass beide Häuser in allen zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Angelegenheiten vollständig übereinstimmen müssen, wenn ihre Beschlüsse, der Regierung wie dem Volke gegenüber, als verfassungsmässiger Ausdruck des Willens der Volksvertretung, als Volkswille im staatsrechtlichen Sinne gelten sollen. (Art. 62: »Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich«.) In negativer Beziehung genügt dagegen der Widerspruch eines Hauses, um eine der Zustimmung der Volksvertretung bedürftige Massregel zurückzuweisen.

Die preussische Verfassung hält streng an dem eben erwähnten Fundamentalsatz des Zweikammersystems fest, indem sie nicht wie die badische und würtembergische Verfassung in gewissen Fällen eine Durchzählung der Stimmen kennt, oder wie die würtembergische Verfassung, wenn die eine Kammer nicht vollständig zusammen kömmt, sie als einwilligend in die Beschlüsse der andern ansieht. Nur in zwei Fällen findet in Preussen eine wirkliche Vereinigung beider Häuser der Volksvertretung statt, um einen gemeinsamen Beschluss zu fassen, nämlich wenn über die Frage der Nothwendigkeit der Regentschaft zu entscheiden ist (A. 56) und wenn der Volksvertretung die Befugniss zusteht, einen Regenten zu wählen. (A. 57.) In diesen beiden Fällen treten die beiden Häuser ausnahmsweise wie ein Kollegium zu einer vereinigten Sitzung zusammen und der Beschluss wird durch absolute Stimmenmehrheit gefasst. (B. I, S. 215 u. 218.) Das Zusammentreten beider Häuser zu blos formellen Geschäften ohne Beschlussfassung, wie bei der Eröffnung und der Schliessung des Landtags, bei der Ableistung des Verfassungseides von Seiten des Königs oder Regenten, kann als Ausnahme von der Regel nicht angesehen werden.

Es steht der Staatsregierung vollkommen frei, welchem von beiden Häusern sie ihre Vorlagen zuerst zugehen lassen will. Nur Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats müssen stets dem Abgeordnetenhause zuerst vorgelegt werden. In Betreff der Staatshaushaltsetats ist ausserdem das Recht des Herrenhauses beschränkter als das des Abgeordnetenhauses, indem dieselben im Ganzen angenommen oder abgelehnt werden müssen, somit ein Recht der Amendirung im Einzelnen ausgeschlossen ist. Art. 62.

§. 159.

Zusammensetzung des Herrenhauses.

Die V.-U. vom 5. Dec. 1848 bestimmt über die Zusammensetzung der ersten Kammer A. 62: »Die erste Kammer besteht aus 180 Mitgliedern.« A. 63: »Die Mitglieder der ersten Kammer werden durch die Provinzial-Bezirks- und Kreisvertreter erwählt. Die Provinzial-Bezirks- und Kreisvertreter bilden, nach näherer Bestimmung des Wahlgesetzes, die Wahlkörper

und wählen die nach der Bevölkerung auf die Wahlbezirke fallende Zahl der Abgeordneten.« Da die hier beabsichtigte Zusammensetzung der ersten Kammer aber nicht eher ins Leben treten konnte, bis die in A. 104 vorbehaltenen Gesetze über die Vertretung der Provinzen, Bezirke und Kreise zu Stande gekommen sein würden, so wurde am 6. Dec. 1848 ein interimistisches Wahlgesetz für die erste Kammer erlassen. (G. S. 1848, S. 395 ff.) Darnach ist die erste Kammer eine reine Wahlkammer. Stimmberechtigter Urwähler ist darnach jeder Preusse, welcher das 30. Lebensjahr vollendet hat und jährlich mindestens 8 Thlr. Klassensteuer zahlt oder einen Grundbesitz im Werthe von 5000 Thalern oder ein jährliches Einkommen von 500 Thalern nachweist. Die Wahlen sind indirekt, indem je 100 Urwähler einen Wahlmann wählen. Die Mitglieder der ersten Kammer werden durch Wahlmänner erwählt und die Wahlbezirke so gebildet, dass in jedem derselben zwei oder drei Mitglieder zu wählen sind. Wählbar zum Mitgliede der ersten Kammer ist jeder Preusse, welcher das vierzigste Jahr vollendet hat und bereits fünf Jahre dem preussischen Staatsverbande angehört. Auf Grund dieses Wahlgesetzes wurde die erste Kammer gewählt, welche mit der zweiten am 26. Febr. 1849 zur Revision der sog. oktroirten V.-U. vom 5. Dec. 1849 zusammentrat. Infolge einer königlichen Proposition kamen die Art. 65—68 der V.-U. vom 31. Januar 1850 über die Zusammensetzung der ersten Kammer zu Stande. Art. 65: »Die erste Kammer besteht:

a) aus den grossjährigen königlichen Prinzen,

b) aus den Häuptern der ehemals unmittelbaren reichsständischen Häuser in Preussen und aus den Häuptern derjenigen Familien, welchen durch königliche Verordnung das nach der Erstgeburt und Linealfolge zu vererbende Recht auf Sitz und Stimme in der ersten Kammer beigelegt wird. In dieser Verordnung werden zugleich die Bedingungen festgesetzt, durch welche dieses Recht an einen bestimmten Grundbesitz geknüpft ist. Das Recht kann durch Stellvertretung nicht ausgeübt werden und ruht während der Minderjährigkeit oder während eines Dienstverhältnisses zu der Regierung eines nichtdeutschen Staates, ferner solange der Berechtigte seinen Wohnsitz ausserhalb Preussen hat;

c) aus solchen Mitgliedern, welche der König auf Lebenszeit ernennt. Ihre Zahl darf den zehnten Theil der zu a und b genannten Mitglieder nicht übersteigen;

d) aus neunzig Mitgliedern, welche in Wahlbezirken, die das Gesetz feststellt, durch die dreissigfache Zahl derjenigen Urwähler, welche die höchsten direkten Staatssteuern bezahlen, durch direkte Wahl nach Massgabe des Gesetzes gewählt werden;

e) aus dreissig nach Massgabe des Gesetzes von den Gemeinderäthen gewählten Mitgliedern aus den grössern Städten des Landes.

Die Gesammtzahl der unter a bis c genannten Mitglieder darf die Zahl der unter d und e Bezeichneten nicht übersteigen.

Eine Auflösung der ersten Kammer bezieht sich nur auf die aus Wahl hervorgegangenen Mitglieder.«

Art. 66: »Die Bildung der ersten Kammer in der Art. 65 bestimmten Weise tritt am 7. Aug. 1852 ein. Bis zu diesem Zeitpunkte verbleibt es bei dem Wahlgesetze vom 6. Dec. 1848.«

Art. 67: »Die Legislaturperiode der ersten Kammer wird auf sechs Jahre festgesetzt.«

Art. 68: »Wählbar zum Mitgliede der ersten Kammer ist jeder Preusse, der das vierzigste Jahr vollendet, den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte nicht verloren und bereits fünf Jahre lang dem preussischen Staatsverbande angehört hat. Die Mitglieder der ersten Kammer erhalten weder Reisekosten, noch Diäten.«

In der Sitzungsperiode von 1851—1852 wurden verschiedene Versuche gemacht, die Art. 65—68 der V.-U. vom 31. Jan. 1850 abzuändern, aber vergeblich. So trat der im Art. 66 vorgesehene Termin vom 7. Aug. 1852 ein, mit welchem die Bildung der ersten Kammer in der im Art. 65 vorgeschriebenen Weise eintreten sollte und bis zu welchem das interimistische Wahlgesetz vom 6. Dec. 1848 nur in Kraft bleiben sollte, ohne dass mit den Kammern das zur Ausführung des Art. 65 erforderliche anderweitige Gesetz vereinbart worden wäre. Es wurde nun, unter Vorbehalt der Zustimmung der Kammern die Verordnung vom 4. Aug. 1852 »über die Bildung der ersten Kammer« oktroiirt, welche die nach Art. 65 Lit. d und e der V.-U. hinsichtlich der Wahlen zu treffenden Bestimmungen provisorisch für die Dauer eines Jahres vom 7. Aug. 1852 ab erliess. (G. S. 1852,

S. 649 ff.) Diese Verordnung erhielt die nachträgliche Genehmigung der beiden Kammern. In der Sitzungsperiode 1852—1853 wurde endlich das Gesetz vom 7. Mai 1853 »betr. die Bildung der ersten Kammer« zu Stande gebracht (G. S. 1853, S. 181). Dasselbe bestimmt;

Art. 1: »Die erste Kammer wird durch königliche Anordnung gebildet, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Die erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft. Art. 2: Mit der Publikation dieser königlichen Anordnung treten die Art. 65—68 der V.-U. vom 31. Jan. 1850 und das interimistische Wahlgesetz für die Wahlen zur ersten Kammer in den Fürstenthümern Hohenzollern vom 30. April 1851 ausser Kraft und der vorstehende Art. 1 dieses Gesetzes an deren Stelle. Art. 3: Bis zur Publikation der Art. 1 genannten königlichen Anordnung bleibt die Verordnung vom 4. Aug. 1852 für die Wahlen zur ersten Kammer in Wirksamkeit.«

Am 12. Okt. 1854 ist die im Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 angekündigte königliche Verordnung wegen Bildung der ersten Kammer erschienen (G. S. 1854, S. 541 ff.), auf welcher die Zusammensetzung des preussischen Herrenhauses bis auf den heutigen Tag beruht. Dasselbe besteht:

a) aus den volljährigen Prinzen des königlichen Hauses, wenn der König sie beruft, (B. I, S. 430) b) aus Mitgliedern, welche mit erblicher Berechtigung und c) aus Mitgliedern, welche auf Lebenszeit vom Könige berufen werden.

1) Erbliche Mitglieder sind a) das Haupt des fürstlichen Hauses Hohenzollern-Sigmaringen, b) die nach der Bundesakte vom 10. Juni 1815 zur Standschaft berechtigten Häupter der vormaligen deutschen reichsständischen Häuser im preussischen Staate (B. I, S. 447); c) die übrigen nach der Verordnung vom 3. Febr. 1847 zur Herrenkurie des Vereinigten Landtages berufenen Fürsten, Grafen und Herren. Es sind dies die schlesischen Fürsten und Standesherren und alle mit Virilstimmen begabten oder an Kollektivstimmen betheiligten Fürsten, Grafen und Herren der acht Provinziallandtage. d) Ausserdem gehören

mit erblicher Berechtigung zum Herrenhause diejenigen Personen, welchen das erbliche Recht auf Sitz und Stimme vom Könige durch besondere Verordnung verliehen wird. Das Recht hierzu wird in der durch die Verleihungsurkunde festgesetzten Folgeordnung vererbt.

2) Als Mitglieder auf Lebenszeit kann der König berufen, a) Personen, welche ihm von gewissen Verbänden präsentirt sind, b) die Inhaber der vier grossen Landesämter im Königreiche Preussen (Oberburggraf, Obermarschall, Landhofmeister und Kanzler), c) einzelne Personen, welche der König aus »besonderem Allerhöchstem Vertrauen« ausersieht. Aus letztern, nach AHE. vom 27. Nov. 1854 aus allen im §. 3 der Verordnung vom 12. Okt. 1854 bezeichneten drei Kategorien kann der König die (dem Vorbilde der englischen Kronjuristen »law-officers of the crown« nachgebildeten) »Kronsyndici« bestellen, welchen er wichtige Rechtsfragen zur Begutachtung vorlegt und die Prüfung und Erledigung rechtlicher Angelegenheiten des Hauses anvertraut.

3) Das Präsentationsrecht steht infolge von §. 4, Nr. 1. der Verordnung vom 12. Okt. 1854 zu: a) den nach der Verordnung vom 3. Febr. 1847 zur Herrnkurie des vereinigten Landtages berufenen evangelischen Stiftern Brandenburg, Merseburg und Naumburg; b) dem für jede Provinz zu bildenden Verbande der darin mit Rittergütern angesessenen Grafen für je einen zu Präsentirenden, c) den Verbänden der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter, welche der König mit diesem Rechte begnadigt; d) den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes. Die Anordnungen über die Wahl der für den alten und befestigten Grundbesitz zu präsentirenden Mitglieder, sowie über die Wahl der gräflichen Provinzialverbände, sind durch das vom König vollzogene Reglement vom 12. Okt. 1854 ertheilt worden. Durch AHE. vom 5. Nov. 1861 wurde dieses Reglement vom 12. Okt. 1854 in mehreren Punkten abgeändert. Schliesslich ist dann die Verordnung »betr. die definitive Erledigung der Vorbehalte wegen Bildung der Verbände des alten und befestigten Grundbesitzes, Landschaftsbezirke und wegen Wahl der Seitens dieser Verbände und der Provinzialverbände der Grafen zu präsentirenden Mitglieder des Herrenhauses« am 10. Nov. 1865 ergangen.

Darnach werden die Landschaftsbezirke des alten und befestigten Grundbesitzes so gebildet, dass auf Preussen 18, auf Brandenburg 15, auf Pommern 13, auf Schlesien 18, auf Posen 7, auf Sachsen 10, auf Westfalen 4, auf die Rheinprovinz 5 Mitglieder kommen (im ganzen 90). Zum alten Grundbesitze sind nur solche Rittergüter zu zählen, welche zur Zeit der Präsentation seit mindestens fünfzig Jahren im Besitze einer und derselben Familie sich befinden. Zum befestigten Grundbesitze gehören solche Rittergüter, deren Vererbung in der männlichen Linie durch eine besondere Erbordnung, Lehn, Majorat, Minorat, Fideikommiss, fideikommissarische Substitution gesichert ist; e) einer jeden Landesuniversität, die von den Universitäten zu Präsentirenden wählt der Senat aus der Reihe der ordentlichen Professoren; f) denjenigen Städten, welchen der König dies Recht beigelegt hat. Die von den Städten zu präsentirenden Vertreter werden von dem Magistrate oder in Ermangelung eines kollegialischen Vorstandes von den übrigen kommunalverfassungsmässigen Vertretern der Stadt aus der Zahl der Magistratsmitglieder erwählt.

Das Recht auf Sitz und Stimme im Herrenhause kann nur von preussischen Unterthanen ausgeübt werden, welche sich im Vollbesitze ihrer bürgerlichen Rechte befinden, ihren Wohnsitz innerhalb Preussens haben und nicht im aktiven Dienste eines ausserdeutschen Staates stehen[1]; ferner ist dazu ein Alter von 30 Jahren erforderlich, ausser bei den Prinzen des königlichen Hauses, welche mit erreichter hausgesetzlicher Volljährigkeit berufen werden können.

Nach der Verordnung vom 12. Okt. 1854, §. 8 erlischt das Recht der Mitgliedschaft der ersten Kammer bei denjenigen Mitgliedern, welche präsentirt worden sind, mit dem Ver-

---

1) Wenn also ein lebenslängliches oder erbliches Mitglied des Herrenhauses seinen Wohnsitz ausserhalb Preussen verlegt oder in den aktiven Dienst eines ausserdeutschen Staates tritt, so geht zwar seine Mitgliedschaft als solche, nicht verloren, allein das Recht kann während der Dauer des bestehenden Hindernisses nicht ausgeübt werden, sondern ruht solange. v. Rönne a. a. O. §. 113. S. 347. Tritt dagegen ein Mitglied des Herrenhauses in den Dienst eines deutschen Staates, ohne seinen Wohnsitz ausserhalb Preussen zu verlegen, so wird auch die Ausübung nicht einmal unterbrochen.

luste der Eigenschaft, in welcher die Präsentation erfolgt ist.

Das Recht der Mitgliedschaft der ersten Kammer geht ausser den Fällen, wo das Strafgesetzbuch Verlust der bürgerlichen Ehre oder Untersagung der bürgerlichen Ehrenrechte auf Zeit vorschreibt, verloren, wenn das Haus durch einen vom König bestätigten Beschluss einem Mitgliede das Anerkenntniss unverletzter Ehrenhaftigkeit oder eines der Würde des Hauses entsprechenden Lebenswandels oder Verhaltens versagt. §. 9. Wenn das Haus mit Rücksicht auf eine gegen ein Mitglied eingeleitete Untersuchung oder aus sonstigen wichtigen Gründen der Ansicht ist, dass demselben die Ausübung des Rechts auf Sitz und Stimme zeitweise zu untersagen sei, so ist zu einer solchen Massregel ebenfalls die königliche Genehmigung einzuholen. §. 10.

Hat ein Mitglied des Herrenhauses das Recht der Mitgliedschaft verloren, so wird, falls dieselbe auf erblicher Berechtigung beruht, wegen der Wahl eines andern Mitglieds der betreffenden Familie von Seiten des Königs Bestimmung getroffen. Wenn ein solches Mitglied kraft Präsentation eines Verbandes berufen worden ist, so ist eine neue Präsentation anzuordnen. §. 11.

Zweifelhaft ist die Frage, ob einem auf Lebenszeit berufenen Mitgliede überhaupt das Recht zusteht, freiwillig auf die ihm verliehene Würde eines lebenslänglichen Herrenhausesmitgliedes zu verzichten. Die Matrikelkommission des Herrenhauses hat sich verneinend ausgesprochen und die Mitgliedschaft für einen unauslöschlichen Charakter erklärt, welcher nicht freiwillig, sondern höchsens nur mit Zustimmung der Krone und des Hauses aufgegeben werden könne, eine Ansicht, welche indessen weder als endgültige Entscheidung der Frage, noch als unanfechtbar aus allgemeinen Gründen betrachtet werden darf.

Die Gesammtzahl der Herrenhausmitglieder ist an keine Beschränkung gebunden. (Im Jahre 1869 gab es 274 Mitglieder.) Nur die Mitglieder gewisser Kategorien sind auf eine bestimmte Anzahl festgesetzt, z. B. diejenigen, welche von den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes und von den Provinzialgrafenverbänden präsentirt werden. Dagegen ist der König verfassungsmässig befugt ohne Beschränkung der Zahl

erbliche Mitglieder auf Grund königlicher Verordnung, sowie lebenslängliche Mitglieder aus Allerhöchstem Vertrauen jeder Zeit zu ernennen; auch steht dem Könige das Recht zu, die Anzahl der zur Präsentation berechtigten Familienverbände und Städte nach Gefallen zu vermehren. Die in Bayern und Würtemberg bestehende numerische Beschränkung des königlichen Rechtes, Mitglieder der ersten Kammer zu ernennen, hat in Preussen keinen Eingang gefunden.

Abänderungen der Verordnung vom 12. Okt. 1854, sowie der Verordnung vom 10. Nov. 1865 können, gemäss des Art. 1. des Gesetzes betr. die Bildung der ersten Kammer vom 7. Mai 1853, fortan nur durch ein mit Zustimmung beider Häuser des Landtags der Monarchie zu erlassendes Gesetz vorgenommen werden.

Art. 2 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 sagt: »Mit Publikation der königlichen Anordnung treten die Art. 65—68 der Verfassungsurkunde ausser Wirksamkeit und der Art. 1 dieses Gesetzes an deren Stelle.« Dieser Art. sagt aber: »Die erste Kammer wird durch königliche Anordnung gebildet, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Die erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft.« Da also Art. 1 des Gesetzes ganz an die Stelle der Art. 65—68 der V.-U. getreten ist und da mithin der ganze Art. 1 einen Theil der Verfassung bildet, so muss mit v. Rönne a. a. O. S. 350 behauptet werden, dass auch die ganze Verordnung vom 12. Okt. 1854 wegen Bildung des Herrenhauses integrirender Bestandtheil der V.-U. geworden und dass eine diese Verordnung abändernde gesetzliche Bestimmung nur in Form der Verfassungsveränderung vor sich gehen kann.

Anmerkung. Durch das Gesetz vom 7. Mai 1853 war die königliche Anordnung in Betreff der Bildung der ersten Kammer in der Beziehung beschränkt, dass die erste Kammer nur aus erblichen oder lebenslänglichen Mitgliedern gebildet werden sollte. An diese gesetzliche Schranke war die Verordnung vom 12. Okt. 1854 unzweifelhaft gebunden. Das Gesetz vom 7. Mai 1853 hatte dabei eine Zusammensetzung im Auge, wie sie mehrere erste Kammern der deutschen Staaten haben, eine Verbindung von erblichen

und lebenslänglichen Mitgliedern. In die Verordnung vom 12. Okt. 1854 kam nun ein ganz neues, dem Gesetze vom 7. Mai 1853 unbekanntes Element durch die von verschiedenen Verbänden präsentirten Mitglieder. Allerdings kann in der Einräumung dieses Präsentationsrechtes an und für sich noch keine Ueberschreitung des Gesetzes gefunden werden, da dasselbe kein Wahlrecht, sondern nur ein Vorschlagsrecht der damit beliehenen Verbände ist. Auch für die Präsentirten ist die Ernennung des Königs der einzige Rechtstitel. Der König ist an keine Präsentation gebunden, kann jeden Präsentirten ohne Angabe eines Grundes nach freiem Ermessen zurückweisen, ohne selbst seine Annahme oder Zurückweisung binnen einer bestimmten Zeit erklären zu müssen. Dagegen kann kein Unbefangener den Widerspruch läugnen, welcher darin liegt, dass das Gesetz vom 7. Mai 1853 nur erbliche und lebenslängliche Mitglieder kennt, während die Verordnung vom 12. Okt. 1854 ganze Kategorien von Mitgliedern einführt, bei denen das Recht der Mitgliedschaft mit dem Verlust der Eigenschaft erlischt, in welcher die Präsentation erfolgt ist. Diese Eigenschaft ist aber von ganz zufälligen Verhältnissen abhängig. Ein Professor, der an eine andere Universität versetzt wird, ein Bürgermeister, der nicht wieder erwählt wird oder sonst sein Amt niederlegt, ein von den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes präsentirtes Mitglied, welches sein Gut oder seinen Gutsantheil verkauft, hört damit auch auf Mitglied des Herrenhauses zu sein. Dass man solche Mitglieder nicht lebenslängliche nennen kann, ohne dem Wort *Z*wang anzuthun, ist unläugbar. Dennoch ist die Lebenslänglichkeit ein Moment, auf welches das Gesetz besondern Werth legte und legen musste, weil man darin eine wichtige Garantie der Unabhängigkeit des ersten Hauses erkannte. Der Abgeordnete Frhr. v. Vincke und Genossen stellten daher in der Sitzungsperiode von 1854—55 in der zweiten Kammer den Antrag auf Aufhebung der §§. 8—11 der Verordnung vom 12. Okt. 1854, indem sie behaupteten, dass die Bestimmungen dieser Paragraphen mit dem Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 in Widerspruch ständen. Der hierüber von der Verfassungskommission erstattete Bericht vom 14. April 1855 ist nicht einmal zur Berathung im Plenum gelangt, vielmehr hat das Abgeordnetenhaus seit dieser Zeit das Herrenhaus stets als gleichberechtigten konstitutionellen Faktor anerkannt, mit ihm gemeinsame Gesetze gemacht, Beschlüsse gefasst u. s. w. Jedenfalls wäre das Abgeordnetenhaus die einzig berechtigte Instanz gewesen, den unläugbaren Widerspruch der Verordnung mit dem Gesetze zu rügen und geltend zu machen, und zwar hätte dies geschehen müssen, ehe dasselbe mit dem neu zusammengesetzten Herrenhause in konstitutionelle Verbindung trat. In der Anknüpfung einer solchen liegt unzweifelhaft auch eine Anerkennung, eine stillschweigende Sanktion der auf Grund der

Verordnung vom 12. Okt. 1854 erfolgten neuen Zusammensetzung. Eine jetzt nach einem Zeitraume von 18 Jahren eintretende Anfechtung der Gesetzlichkeit der gegenwärtigen Zusammensetzung des Herrenhauses wäre ein gefährlicher Angriff auf unsern ganzen bestehenden Rechtszustand. Dies erkannte auch der Abgeordnete Twesten am 12. Januar 1867 in einer Rede ausdrücklich an (Stenogr. Berichte 1866—67, B. III. S. 1453): »Herr v. Vincke wollte die Kategorien, welche gegen das Gesetz durch königliche Verordnung vom 12. Okt. 1854 eingeführt wurden, als gesetzwidrig vom Herrenhause wieder ausschliessen. Seitdem hat dieser Faktor der Gesetzgebung mit dem andern fortwährend verhandelt und meines Erachtens steht es dem verfassungsmässigen Zustande des Landes nicht mehr an, durch eine neue Infragestellung des ganzen Bestandes des einen Faktors der Gesetzgebung, des Herrenhauses, die Legalität der bisherigen Gesetzgebung anzutasten. Wenn künftig einmal die Frage einer andern Konstituirung des ersten Hauses auf die Tagesordnung kommt, wie das für die bevorstehenden grossen reformatorischen und organisatorischen Gesetzgebungswerke unzweifelhaft der Fall sein wird, wird die Aenderung auf dem verfassungsmässigen Wege erfolgen müssen, dass nämlich die Krone von ihrer Befugniss Gebrauch macht, im Herrenhause eine Majorität zu schaffen, welche eine andere Konstituirung des Hauses annimmt.« Vergl. E. Lasker, Das Herrenhaus und sein Finanzrecht in den deutschen Jahrbüchern, B. VII, S. 161 ff. und B. IX, S. 177 ff., desselben Art. »Das Herrenhaus« in der Nat.-Ztg. 1865, Nr. 543 und den Art. »Die Verordnungen über das Herrenhaus« in der Nat.-Ztg. 1865, Nr. 547. Die ursprüngliche Verfassungswidrigkeit der Verordnung vom 12. Okt. 1854 in den bezeichneten Punkten betont besonders scharf Const. Rössler. (Studien zur Fortbildung, Abthl. II, S. 23.) Vergleiche auch v. Rönne a. a. O. S. 338 ff. Gute Bemerkungen über die nothwendige Umbildung des Herrenhauses finden sich auch bei (Geffcken) »Reform der preussischen Verfassung«. Berlin 1870, S. 98 ff.

§. 160.

Zusammensetzung des Hauses der Abgeordneten.

Das Haus der Abgeordneten ist in Preussen eine reine Wahlkammer. Die Zahl der Mitglieder betrug nach Art. 69 der V.-U. 350, dazu kamen 1851 zwei Abgeordnete für die Fürstenthümer Hohenzollern, 1867 für die neuen Provinzen 80, sodass gegenwärtig das Abgeordnetenhaus 432 Mitglieder zählt.

Art. 69 der V.-U. bestimmt, dass die Wahlbezirke durch

das Gesetz festgestellt werden sollen, und Art. 72 sagt, dass »das Nähere über die Ausführung der Wahlen durch das Wahlgesetz angeordnet werden soll«. Das im Art. 69 verheissene Gesetz über die Feststellung der Wahlbezirke ist für die damals zum preussischen Staate gehörigen Gebiete am 27. Juni 1860 erlassen worden; dagegen ist das im Art. 72 in Aussicht genommene Wahlgesetz bis jetzt noch nicht ergangen, und Art. 115 der V.-U. bestimmt, dass bis zum Erlasse eines definitiven Wahlgesetzes die Verordnung vom 30. Mai 1849 »die Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer betr.« (G. S. 1849, S. 205 ff.) in Kraft bleiben soll; für die hohenzollernsche Lande ist das interimistische Wahlgesetz vom 30. April 1851 hinzugetreten (G. S. 1851, S. 216); für die im Jahre 1866 neuerworbenen Lande ist alsdann das Gesetz vom 17. Mai 1867 betr. die Abänderung des Art. 69 der V.-U. und des Art. 1 des Gesetzes vom 30. April 1851, sowie diejenigen Abänderungen der Verordnung über die Wahl der Abgeordneten vom 30. Mai 1849, welche behufs Anwendung derselben in den mit der preussischen Monarchie neu vereinigten Landestheilen erforderlich werden« (G. S. 1867, S. 1481) ergangen. Dieses Gesetz schreibt vor, dass die ersten Wahlen in den neuen Provinzen nach der Verordnung vom 30. Mai 1849 mit einigen Modifikationen erfolgen sollen und dass dem nach dem ersten Okt. 1867 zunächst einzuberufenden Landtag der Monarchie ein Gesetzentwurf über die Bildung der Wahlbezirke, sowie über die definitive Einführung der Verordnung vom 30. Mai 1849 in den neuerworbenen Landestheilen vorgelegt werden soll. Ein solches Gesetz ist bis jetzt noch nicht zu Stande gekommen. Dagegen sind durch eine Verordnung vom 14. Sept. 1867 diejenigen direkten Steuern bezeichnet worden, nach deren Massgabe die Urwähler der neuen Provinzen in drei Abtheilungen getheilt werden sollen, sowie die Wahlbezirke für die ersten Wahlen zum Hause der Abgeordneten festgestellt worden sind (G. S. 1867, S. 1482). Schliesslich hat das Gesetz vom 11. März 1869, betr. die fernere Geltung der Verordnung vom 30. Mai 1849 für die Wahlen zum Hause der Abgeordneten in den neuerworbenen Landestheilen (G. S. 1869, S. 481) bestimmt, dass bis zum Erlasse des im Art. 72 der V.-U. vorbehaltenen Wahlgesetzes die Wahlen zum Hause der Abgeordneten in den neuerworbenen Landestheilen

auf Grund der Verordnung vom 30. Mai 1849 und des Art. 2 der Verordnung vom 14. Sept. 1867 und unter den in §. 2 des Gesetzes vom 11. März 1869 vorgeschriebenen Massregeln erfolgen sollen. Demnach sind bis auf den heutigen Tag die in der V.-U. enthaltenen Bestimmungen über die Wahl zum Hause der Abgeordneten noch insoweit suspendirt, als sie von den drei interimistischen Wahlgesetzen vom 30. Mai 1849, vom 30. April 1851 und vom 11. März 1869 abweichen. Wir leben also, in Betreff dieses wichtigen Punktes unserer Verfassung, bis auf den heutigen Tag noch in einem staatsrechtlichen Provisorium. Nur die Feststellung der Wahlbezirke für die alten Provinzen ist durch das Gesetz vom 27. Juni 1860 definitiv erfolgt. (G. S. 1860, S. 357). Für die neuen Provinzen hat die bereits erwähnte Verordnung vom 14. Sept. 1867 in Betreff »der Wahlbezirke, der Wahlorte und der in jedem Bezirk zu wählenden Abgeordneten« solange die Kraft eines Gesetzes, bis das in der V.-U. Art. 72 vorgesehene definitive Wahlgesetz erlassen sein wird.

Die Wahlen zum Hause der Abgeordneten sind indirekte d. h. die Abgeordneten werden von Wahlmännern in Wahlbezirken, die Wahlmänner von den Urwählern in Urwahlbezirken gewählt. §. 1 der Verordnung vom 30. Mai 1849. Auf jede Vollzahl von 250 Seelen ist ein Wahlmann zu wählen. §. 4. Gemeinden von weniger als 750 Seelen, sowie nicht zu einer Gemeinde gehörende bewohnte Besitzungen werden von dem Landrathe mit einer oder mehreren benachbarten Gemeinden zu einem Urwahlbezirke vereinigt. §. 5. Gemeinden von 1750 oder mehr als 1750 Seelen werden von der Gemeindeverwaltungsbehörde in mehrere Urwahlbezirke getheilt. Diese sind so einzurichten, dass höchstens sechs Wahlmänner darin zu wählen sind. §. 6. Die Urwahlbezirke müssen soweit thunlich so gebildet werden, dass die Zahl der in einem jeden derselben zu wählenden Wahlmänner durch drei theilbar ist. §. 7. Die Verordnung vom 30. Mai 1849 hat das allgemeine Wahlrecht aufrechterhalten: Jeder selbstständige[1] Preusse,

---

1) Das Wort »selbstständig« wird nach der Auslegung der Ministerialrescripte und der preussischen Wahlpraxis nur in dem Sinne genommen, dass jemand civilrechtlich dispositionsfähig sei und nicht im Augenblick der Wahl seiner freien Selbstbestimmung beraubt sein darf. Ausgeschlossen sind

welcher das 24ste Lebensjahr vollendet, und nicht den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte infolge rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses verloren hat, ist in der Gemeinde, worin er seit sechs Monaten seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hat, stimmberechtigter Urwähler, sofern er nicht aus öffentlichen Mitteln Armenunterstützung erhält. §. 8.

Das allgemeine Wahlrecht aller selbstständigen Preussen ist aber durch das eigenthümliche Dreiklassensystem[1] so modificirt, dass das Gewicht der einzelnen Stimmen ein wesentlich verschiedenes ist. Die Urwähler werden nach Massgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staatssteuern (Klassensteuer, Grund-, Gewerbe-, Einkommensteuer) in drei Abtheilungen getheilt und zwar in der Art, dass auf jede Abtheilung ein Drittheil der Gesammtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt. Diese Gesammtsumme wird berechnet a) gemeindeweise, falls die Gemeinde einen Urwahlbezirk für sich bildet oder in mehrere Urwahlbezirke getheilt ist, b) bezirksweise, falls der Urwahlbezirk aus mehreren Gemeinden zusammengesetzt ist. §. 10. Die erste Abtheilung besteht aus denjenigen Urwählern, auf welche die höchsten Steuerbeträge bis zum Belaufe eines Drittheils der Gesammtsteuer fallen. Die

---

daher Wahnsinnige, gerichtlich erklärte Verschwender, aber auch Gefangene. Zweifelhaft ist, ob das Fortbestehen der väterlichen Gewalt über einen Grossjährigen den Begriff der Selbstständigkeit ausschliesst. Keinesfalls ist Führung eines eigenen Hausstandes nothwendig und werden daher z. B. auch Dienstboten als selbstständig angesehen und zur Wahl gelassen. Ueber die verschiedenen, keineswegs immer konsequenten Ministerialbeschlüsse vergl. v. Rönne a. a. O. §. 116, S. 339.

1) Von demselben sagt R. Gneist, Kreisordn. S. 215: »Die aus der Bewegung des Jahres 1848 hervorgegangene Dreitheilung des Stimmrechtes nach den Steuermassen that diesen ersten Schritt und versuchte in Preussen zum ersten Mal in der europäischen Welt der Natur der modernen Erwerbsgesellschaft sich anzupassen. Es war damit eine solche Abstufung der politischen Rechte gefunden, welche der Ungleichheit des Wohlstandes in den verschiedenen Landestheilen, der Relativität des Geldwerthes, der Beweglichkeit aller Erwerbsverhältnisse der heutigen Gesellschaft gerecht wurde. Sie enthielt einen bedeutungsvollen Fortschritt, verglichen mit der willkührlichen Abschneidung des Stimmrechtes nach einem beliebigen Steuersatz, mit dem schroffen Gegensatze von voller Berechtigung und gänzlicher Entziehung des politischen Rechtes in andern Ländern, sie hat den feindlichen Gegensatz von Besitz und Arbeit verhütet. Sie hat auch in ernsten Prüfungen Widerstandskraft und Stetigkeit des Charakters bewahrt im Gegensatze zur Charakterlosigkeit des allgemeinen Stimmrechtes.«

zweite Abtheilung besteht aus denjenigen Urwählern, auf welche die nächst niedrigeren Steuerbeträge bis zur Grenze des zweiten Drittheils fallen. Die dritte Abtheilung besteht aus den am niedrigsten besteuerten Urwählern, auf welche das dritte Drittheil fällt. In diese Abtheilung gehören auch diejenigen Urwähler, welche gar keine Steuer bezahlen. §. 12. Jede Abtheilung wählt ein Drittheil der zu wählenden Wahlmänner. Ist die Zahl der in einem Urwahlbezirke zu wählenden Wahlmänner nicht durch drei theilbar, so ist, wenn nur ein Wahlmann übrig bleibt, dieser von der zweiten Abtheilung zu wählen. Bleiben zwei Wahlmänner übrig, so wählt die erste Abtheilung den einen, die dritte Abtheilung den andern. §. 14. Die Wahlmänner werden in jeder Abtheilung aus der Zahl der stimmberechtigten Urwähler des Urwahlbezirkes ohne Rücksicht auf die Abtheilung gewählt. Dagegen müssen die Wahlmänner stets aus der Zahl der stimmberechtigten Urwähler desselben Urwahlbezirkes gewählt werden, also nicht aus der Zahl der Urwähler eines andern Urwahlbezirkes. Uebrigens sind die Eigenschaften, welche ein Wahlmann haben muss (seine passive Wahlfähigkeit) ganz dieselben wie die jedes Urwählers. Mit Ausnahme des Falles der Auflösung der Kammer sind die Wahlen der Wahlmänner für die ganze Legislaturperiode dergestalt gültig, dass bei einer erforderlich werdenden Ersatzwahl eines Abgeordneten nur an Stelle der inzwischen durch Tod, Wegziehen aus dem Urwahlbezirke oder auf sonstige Weise ausgeschiedenen Wahlmänner neue zu wählen sind. §. 18. Die Wahlen erfolgen abtheilungsweise durch Stimmgebung zu Protokoll nach absoluter Mehrheit. §. 21. Ergiebt sich bei der ersten Abstimmung keine absolute Stimmenmehrheit, so findet engere Wahl statt. §. 23. Zum Abgeordneten ist jeder Preusse wählbar, der das dreissigste Lebensjahr vollendet, den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte, infolge rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses nicht verloren hat und bereits ein Jahr lang dem preussischen Staatsverbande angehört hat. §. 29. Weitere Beschränkungen der passiven Wahlfähigkeit bestehen in Preussen nicht. Vor allem braucht der zu Erwählende nicht dem Wahlbezirke selbst anzugehören, in dem er erwählt werden soll. Selbstverständlich ist die Bestimmung der V.-U. Art. 78, dass niemand gleichzeitig

Mitglied beider Häuser sein kann. Von der Wahl ausgeschlossen sind daher alle Mitglieder des Herrenhauses; dagegen können Staatsdiener ohne jede Beschränkung zu Abgeordneten gewählt werden. Nach Art. 78 bedürfen sie keines Urlaubs zum Eintritt in die Kammer, wodurch die in andern deutschen Staaten soviel Aufregung verursachende »Urlaubsfrage« in Preussen von vornherein abgeschnitten war.[1]

Die Wahlen der Abgeordneten erfolgen durch Stimmgebung zu Protokoll und nach absoluter Stimmenmehrheit, wobei natürlich nur die Zahl der erschienenen stimmenden Wahlmänner in Betracht kommt. Ergiebt sich bei der ersten Abstimmung keine absolute Mehrheit, so wird zu einer engern Wahl geschritten. §. 30. Stellvertreter der Abgeordneten dürfen von den Wahlkollegien in Preussen nicht gewählt werden.

Die Wahl der Abgeordneten erfolgt nach Art. 73 der V.-U. auf drei Jahre, s. g. dreijährige Legislaturperiode. Diese beginnt mit dem Tage, wo die Wahl der Abgeordneten stattgefunden hat und hört auf mit demselben Tage, wo von da ab drei Jahre abgelaufen sind. An diesem Tage erlischt die Eigenschaft eines Abgeordneten für alle Mitglieder des bisherigen Hauses von Rechtswegen. Wesentlich mit aus diesem Grunde ist vorgeschrieben, dass die Wahlen der Abgeordneten an Einem Tage gleichzeitig im ganzen Lande stattfinden müssen.

Auch wenn durch Auflösung des Hauses die Legislaturperiode unterbrochen wird, muss folgerichtig behauptet werden, dass dann die Legislaturperiode mit dem Tage beginnt, wo die Abgeordneten des neuen Hauses gewählt worden sind und mit dem Ablaufe einer von diesem Tage anhebenden neuen dreijährigen Periode von selbst zu Ende geht, denn die neuerwählte Versammmlung ist keineswegs eine Fortsetzung der alten, sondern eine ganz neue Repräsentation (Pözl, Bayer. Verfass.-R. §. 185. v. Held a. a. O. B. II. S. 483. v. Rönne a. a. O. §. 115. S. 366).

Aus dem Art. 75 der V.-U., welcher bestimmt, »dass die Kammern nach Ablauf der Legislaturperiode neu gewählt

---

1) Die Bestimmungen der verschiedenen Verfassungen siehe bei Zachariä a. a. O. B. I. S. 644. v. Mohl, Würtemb. Staatsr. Th. I. S. 586.

werden sollen«, ergiebt sich einerseits, dass diese vollständig abgelaufen sein muss, ehe Neuwahlen angeordnet werden dürfen (es müsste denn inzwischen eine Auflösung stattgefunden haben), andererseits aber auch, dass nach dem Ablauf die Wahlen alsbald stattzufinden haben.

Während die Eigenschaft eines Mitgliedes des Abgeordnetenhauses durch eine gültige Wahl und deren Annahme erworben wird, geht dieselbe für die einzelnen Mitglieder verloren a) durch freiwillige Niederlegung der Mitgliedschaft, welche stets erlaubt ist, aber nur eine unbedingte sein kann; b) wenn ein Mitglied der Wahlkammer ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in der Kammer und kann seine Stelle in derselben nur durch neue Wahl wieder erlangen (Art. 78 der V.-U.; c) wenn ein Mitglied des Abgeordnetenhauses in das Herrenhaus berufen wird und dieser Berufung Folge leistet, denn niemand kann gleichzeitig Mitglied zweier Kammern sein, Art. 78; d) wenn ein Abgeordneter durch rechtskräftiges Erkenntniss zu Zuchthausstrafe verurtheilt oder gegen ihn rechtskräftig auf Verlust der bürgerlichen Ehre oder Untersagung der Ausübung der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt worden ist.

Für sämmtliche Mitglieder des Abgeordnetenhauses geht ihre Eigenschaft verloren mit dem Tage des Ablaufes der dreijährigen Legislaturperiode, sowie mit der Auflösung des Hauses, doch sind in beiden Fällen die bisherigen Mitglieder sogleich wieder wählbar. Art. 75.

§. 161.

Von den besondern Rechtsverhältnissen der einzelnen Glieder beider Häuser.

Aus der oben näher entwickelten juristischen Natur der Volksvertretung folgen auch die besondern Rechte und Pflichten, welche das konstitutionelle Staatsrecht den einzelnen Mitgliedern der Volksvertretung, als solchen, einräumt, beziehungsweise auferlegt.

1) Seinen Wählern gegenüber erscheint jeder Abgeordnete, wie oben näher dargelegt, nicht als Mandatar, der ihre Aufträge

zu erfüllen hätte, sondern als Vertreter des ganzen Volkes Dies gilt mit demselben Rechte auch von allen Mitgliedern des Herrenhauses. Wenn auch einzelnen Korporationen und Verbänden ein Präsentationsrecht für die königliche Berufung ins Herrenhaus eingeräumt ist, so sind die auf Grundlage einer solchen Präsentation berufenen Mitglieder doch keineswegs Vertreter dieser Korporationen und Verbände. Es ist inkorrekt »von Vertretern der Universitäten, der Städte u. s. w. im preussischen Herrenhause« zu reden. Staatsrechtlich sind alle Mitglieder des Herrenhauses ganz eben so gut Volksvertreter, wie die des Abgeordnetenhauses; die Berufungsart macht dabei keinen Unterschied zwischen den einzelnen Mitgliedern. Diesen in den meisten europäischen und deutschen Verfassungen ausgesprochenen Fundamentalsatz des modernen Staatsrechts verkündet auch die preussische V.-U. Art. 83 mit klaren Worten: »Die Mitglieder der Kammern sind Vertreter des ganzen Volkes, sie stimmen nach ihrer freien Ueberzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.« Selbstverständlich ist es dem Abgeordneten nicht nur verwehrt, sondern er ist recht eigentlich dazu berufen, besondere Anliegen, Wünsche und Beschwerden der Wähler seines Wahlkreises, wenn er sie für begründet erachtet, zu den seinigen zu machen und in dem Hause möglichst zur Geltung zu bringen. Ueberhaupt ist ein näheres, persönliches Vertrauensverhältniss zwischen dem Wahlkreis und seinem erwählten Abgeordneten eine schöne Blüthe des konstitutionellen Lebens; nur kann das Staatsrecht ein solches juristisch nicht konstruiren. Hier gilt jeder Abgeordnete lediglich als Vertreter jedes Wahlkreises d. h. der ganzen Nation. Die neumodische französische Thorheit des s. g. mandat impératif fällt gerade am tiefsten in die überwundenen Anschauungen des Ständestaates zurück.

2. Jedes einzelne Mitglied eines Hauses ist ebenso verpflichtet, als berechtigt, an der Ausübung derjenigen Befugnisse Theil zu nehmen, welche den verfassungsmässigen Wirkungskreis desselben bilden. In welcher Weise diese Betheiligung zu erfolgen hat, ist durch die Geschäftsordnung jedes Hauses näher bestimmt. Vor allem ist jedes Mitglied berufen, sich persönlich an der Berathung und Abstimmung über alle Gegenstände zu

betheiligen, welche an das Haus zur geschäftlichen Behandlung und verfassungsmässigen Erledigung gebracht werden. Dieses rein persönliche Recht der Mitbetheiligung kann niemals, auch nicht bei blossen Abstimmungen, durch Stellvertreter (by proxy) ausgeübt werden (anders in der würtembergischen Kammer der Standesherrn §. 156 der Verf.); wenigstens kennt die preussische Verfassung keine Ausnahme von diesem folgerichtigen und eigentlich selbstverständlichen Grundsatze des konstitutionellen Staatsrechtes, doch hat sie es nicht für nöthig gefunden (wie die badische §. 47, die kurhessische von 1831 §. 73, die grossherz. hessische §. 61), denselben noch ausdrücklich auszusprechen.

Alle Mitglieder des Hauses stehen im Bezug auf ihr Benehmen im Hause und auf die besondern Regeln, welche die Geschäftsordnung für die Wahrnehmung der Funktionen des Hauses und die Berufsthätigkeit seiner Glieder vorschreibt, unter der Disciplin desselben, kraft welcher auch gewisse Ordnungsstrafen, Entziehung des Wortes, Ordnungsruf u. s. w., über sie verhängt werden können.

3. Die Mitglieder beider Häuser sind, als Einzelne, den Gesetzen und Gerichten des Staates unterworfen wie andere Unterthanen, denn weder ihr ständischer Beruf macht sie subjektiv unfähig ein Verbrechen zu begehen, noch lässt sich behaupten, dass bei ständischen Handlungen die objektiven Momente eines Verbrechens nicht gegeben sein könnten.[1] Nur soviel lässt sich aus der Natur der Sache juristisch ableiten, dass bei allen Handlungen und Aeusserungen, die ein Volksvertreter in seinem Berufe vornimmt, niemals im Zweifel dolus, sondern die redliche Absicht der Pflichterfüllung angenommen werden muss, ein allgemein gültiger Satz, den die hannöversche Verfassung (1840 §. 101, Ges. vom 5. Sept. 1848 §. 53) mit den Worten ausspricht: »Jede Aeusserung eines Mitgliedes in der Versammlung über ständische

---

1) Vergl. hierüber die gründliche Abhandlung von E. Herrmann: »Ueber die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständeversammlung«. (Archiv des Criminalrechts. Neue Folge. Jahrg. 1853. S. 341—394), welche für die ganze neuere wissenschaftliche Behandlung dieses Gegenstandes, massgebend gewesen ist. Uebersichtlich ist der Art. »Abgeordnete« von Pözl in Bluntschli's Staatsw. B. I. S. 1—7.

Angelegenheiten soll immer die günstigste Auslegung erhalten.«

Das ältere deutsche Staatsrecht, welches den Landständen in corpore eine so hervorragende Machtstellung gewährte, hat deren einzelnen Mitgliedern niemals irgendwelche Ausnahmerechte der Strafrechtspflege gegenüber eingeräumt. Man verlangte nur Enthaltung jeder Rechtswidrigkeit von Seiten des Landesherrn, welche sowohl in offener Gewaltthat, als in Niedersetzung von Ausnahmegerichten bestehen konnte und begnügte sich lediglich mit der, in dem processualischen Verfahren ordentlicher Gerichte liegenden Schutzwehr. Alle den Kammermitgliedern in den neuern Verfassungsurkunden gewährten Ausnahmerechte der Justiz gegenüber sind neuern Ursprungs und knüpfen an die Vorbilder Englands, Nordamerikas und Frankreichs an.

Der Grundgedanke aller dieser Bestimmungen geht dahin, dass der Volksvertreter, der berufsmässig nicht selten in die Lage kommt, Behörden und Beamten bittere Wahrheiten sagen zu müssen, dessen parlamentarische Wirksamkeit den Machthabern oft unbequem, ja furchtbar werden kann, gegen die Eingriffe der Strafjustiz und gegen die von obenher zu fürchtenden Beschränkungen seiner Thätigkeit möglichst gesichert werden muss. Die Sicherheit besteht nun in zwei Hauptpunkten, erstens dass ihm die Freiheit der Rede und der Abstimmung gewährleistet und die gerichtliche Verantwortung wegen etwaigen Missbrauchs derselben ganz oder doch in gewissem Grade ausgeschlossen wird, zweitens darin, dass die Einleitung eines Strafverfahrens wegen anderer Verbrechen oder Vergehen, insbesondere die Verhängung der Untersuchungshaft gegen Volksvertreter, entweder überhaupt verboten oder von der Zustimmung der Kammer abhängig gemacht wird.

a) Redefreiheit.

Nach ihrer ganzen staatsrechtlichen Stellung sind die Volksvertreter, innerhalb ihrer Sphäre, völlig unabhängig von der Regierung, ja sie haben die Pflicht, als Wächter der Verfassung, jede verfassungswidrige und ungesetzliche Massregel der Regierung aufzudecken, zu rügen und auf Abstellung derselben zu dringen. Aber aus dieser Berufspflicht der Volksver-

treter folgt keineswegs von selbst, dass alle Aeusserungen derselben, die sie in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete in dem Hause thun, auch straflos sind, wenn sie die gesetzlichen Schranken überschreiten und den Thatbestand eines durch Worte zu begehenden Verbrechens (Hochverrath, Majestätsbeleidigung, Injurie, Verläumdung) enthalten. Nach allgemeinen juristischen Grundsätzen sind die Volksvertreter in solchen Fällen wie jeder andere Bürger dem Staate, sowie den verletzten Privatpersonen verantwortlich und können vor die Gerichte gezogen werden. Alle entgegengesetzten Argumentationen aus der Natur des volksvertretenden Körpers beruhen auf falschen Voraussetzungen oder Trugschlüssen. Allein da der Volksvertreter in seinem Berufe möglichst unabhängig gestellt sein muss, da schonungslose Aufdeckung der Wahrheit und strenge Kritik der Behörden oft seine heiligste Pflicht ist, wobei in gerechtem Eifer leicht die Grenzen des gesetzlich Erlaubten überschritten werden können, so haben die neuern Verfassungen kraft positiver Bestimmungen ein Ausnahmerecht geschaffen, wodurch die Volksvertreter um ihres Berufes willen in Betreff der Redefreiheit günstiger gestellt werden, als gewöhnliche Privatpersonen.

Vorbild aller neuern Verfassungen war hierbei die nur uralt englisches Recht bestätigende »bill of right« von 1689 a. 9.: »that the freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not be impeached or questioned in any court or place out of parliament.« Gleiche Bestimmungen nahmen die nordamerikanische Verfassung von 1787, die französische von 1791, die Charte von 1814 und 1830, die norwegische Verfassung von 1814, die belgische von 1831 und viele andere Verfassungen auf. Die meisten deutschen Verfassungen, besonders die ältern vor 1848 entstandenen, fügten indessen dieser Gewähr solche Einschränkungen bei, dass dieselbe in ihrer Wirkung so gut wie aufgehoben wurde. So sind z. B. nach der würtembergischen Verf. §. 185 »Beleidigungen oder Verläumdungen der Regierung, der Ständeversammlung oder einzelner Personen der Bestrafung nach den bestehenden Gesetzen in dem ordentlichen Wege Rechtens unterworfen«. Nach der sächsischen Verf. von 1831 §. 83 kann ein Mitglied der Kammer vor seinem ordentlichen Richter belangt werden »wenn die gerügte Aeusserung ein besonderes Verbrechen oder eine persönliche Beleidigung in

sich begreift«. Bald ist es »die verletzte Privatehre«, bald »die Majestätsbeleidigung«, bald eine »Aeusserung hochverrätherischen Inhaltes«, welche die Verantwortlichkeit eines Ständemitgliedes vor den ordentlichen Landesgerichten begründet.

Dagegen steht die preussische Verfassung hier ganz auf dem Boden des modernen, konstitutionellen Staatsrechts, indem sie in Art. 84 bestimmt:

»Sie (die Mitglieder beider Kammern) können für ihre Abstimmungen in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden.« Nach der Entstehungsgeschichte dieses Artikels, welcher aus der belgischen Verfassung[1] herübergenommen worden ist, nach seinem Wortlaute, wie vor allem nach der klar vorliegenden ratio legis muss angenommen werden, dass unter »ausgesprochenen Meinungen« ausnahmslos alle Aeusserungen eines Volksvertreters zu verstehen sind, welche von demselben in dieser seiner Eigenschaft bei Ausübung seiner Funktionen gemacht worden sind. Dahin gehört alles, »was ein Volksvertreter in der Kammer mündlich oder schriftlich, also nicht blos in der vollen Versammlung oder in den Kommissionssitzungen gehaltenen Reden, sondern auch in seinen schriftlichen Berichterstattungen, in seinen Anträgen und zu Protokoll gegebenen Erklärungen vorbringt, aber alles nur insoweit, als es der

---

1) A. 44: »Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.« Obgleich auch hier der Ausdruck »opinions« steht, hat man doch in Belgien nie daran gezweifelt, dass derselbe alle Aeusserungen umfasst. Vergl. Thimus, traité de droit public T. II p. 105: »Cet article assure une inviolabilité légale à la personne de chacque membre des chambres du chef de sa conduite parlementaire, c'est à dire, que ces actes ne peuvent pas devenir la matière d'une poursuite judiciaire. Ses fonctions ne donnent lieu à aucune responsabilité.« Eine gleichlautende Erklärung gab der belgische Justizminister in der Repräsentantenkammer am 21. Juni 1833 ab. Ueber die in Preussen leider so verhängnissvoll gewordene Frage vergl. besonders H. A. Zachariä, Abhandlung über Art. 81 der preussischen Verfassung (Leipzig 1866), L. von Bar, Die Redefreiheit der Mitglieder der gesetzgebenden Versammlungen mit besonderer Rücksicht auf Preussen. Leipzig 1868. O. Bähr, Die Redefreiheit der Volksvertretung und der Process Twesten (in den preussischen Jahrb. B. XXI. S. 313—325).

Abgeordnete in seiner Funktion d. h. wo er nach der formalen Ordnung des Hauses als Volksvertreter auftrat oder thätig war, vorgebracht hat«. (Zachariä a. a. O. S. 16.) In diesem Sinne wurde Art. 84. auch von dem höchsten Gerichtshofe der preussischen Monarchie aufgefasst, welcher in einem Erkenntniss vom 12. Decbr. 1853 aussprach, dass »nach dem Grund des Gesetzes der Ausdruck »Meinungen« alle Aeusserungen eines Abgeordneten umfasse, welche von demselben in dieser Eigenschaft bei Ausübung seiner Funktionen in den Kammern gemacht worden seien« (Goldammer, Archiv B. II. S. 76—82). Dieser Auffassung blieb das Obertribunal auch noch im Beschlusse vom 11. Januar 1865 treu (Goldammer XIII. S. 207); durch den Beschluss vom 29. Januar 1866 brach indessen der höchste Gerichtshof mit seiner frühern Rechtsansicht und stellte die gerade entgegengesetzte Behauptung auf: »dass der Art. 84 nicht ausschliesse, dass Mitglieder eines der beiden Häuser des Landtages wegen der in dieser Eigenschaft in Ausübung ihrer Funktionen in der Kammer ausgesprochenen Verläumdungen strafrechtlich verfolgt werden, während dies bei blossen Beleidigungen, ohne verläumderischen Charakter, nicht stattfinde«. Dieser Beschluss geht davon aus, dass der Art. 84 eine Ausnahmevorschrift und deshalb restriktiv auszulegen sei. Unter »Meinungen« seien lediglich die Resultate des Denkvermögens, im Gegensatz zur Behauptung und Verbreitung von Thatsachen zu verstehen. Diese im Beschlusse vom 29. Januar 1866 entwickelte Ansicht kann als zutreffend nicht betrachtet werden; sie entspricht erstens der Entstehungsgeschichte des Art. 84 nicht. Allerdings wechseln in den verschiedenen Entwürfen die Ausdrücke »ausgesprochene Meinungen« und »in der Kammer gethane Aeusserungen« mannigfach mit einander, allein nirgends tritt in dem ganzen Verlaufe der Verhandlungen nur einmal der Gedanke erkennbar hervor, dass man unter »Meinungen« nicht alle Aeusserungen in den Reden der Kammermitglieder habe verstehen, dass man vielmehr gewisse Aeusserungen ausnehmen und der strafgerichtlichen Verfolgung habe überlassen wollen, dagegen wurden alle auf eine derartige Beschränkung zielende Anträge zurückgewiesen. Zweitens ist eine so scharfe Grenzlinie zwischen »ausgesprochenen Meinungen« und

»vorgebrachten Thatsachen« gar nicht zu ziehen, denn wie L. v. Bar treffend bemerkt, schliesst die Bezeugung selbst der einfachsten Thatsache stets ein Urtheil ein und jedes Urtheil ist nur »ein Reflex bestimmter Eindrücke oder Thatsachen in dem Individuum«. Drittens versteht man im gewöhnlichen Sprachgebrauch unter einer »ausgesprochenen Meinung« jede Behauptung, mag sie vorwiegend ein Urtheil oder die Mittheilung von Thatsachen enthalten. Damit stimmt auch der Sprachgebrauch der preussischen Verfassungsurkunde überein, welche in Art. 27 unter dem Rechte jedes Preussen »durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äussern«, unzweifelhaft jede Art und Form der Aeusserung umfassen will. Viertens steht der damaligen Ansicht des Obertribunals, als wichtigster Grund, die klar vorliegende ratio legis entgegen.

Unzweifelhaft enthält Art. 84 eine Ausnahmebestimmung, welche den Mitgliedern beider Häuser weiter gehende Rechte beilegen will, als sie alle übrigen Preussen kraft Art. 27 geniessen. Diese Einräumung ist aber nicht gemacht worden, um den einzelnen Kammermitgliedern irgendwie eine persönliche Begünstigung zu gewähren, sondern lediglich um des Princips willen, dass die Volksvertretung ungescheut ihre Aufgabe erfüllen, dass sie, mit dem ganzen Ernste der Ueberzeugung, jede verfassungswidrige und ungesetzliche Handlung der Behörden und selbst der höchsten Beamten öffentlich rügen und zur Verantwortung ziehen, dass sie, als die geborene Hüterin des Landesrechtes und der Rechte aller einzelnen Bürger, ohne jede Menschenfurcht, ihrem ebenso hohen, als schwierigen Berufe dienen könne. Lässt man in dieses erhabene Vorrecht des Volksvertreters nur eine Lücke reissen, lässt man nur an einem Punkte eine fremde, ausserhalb stehende Behörde über die Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit urtheilen und in das innere Leben, in das Hausrecht der Kammern eingreifen, so hat jenes ganze Privilegium keinen Werth mehr. Das Abgeordnetenhaus war daher im vollen Recht gegen diesen Angriff auf ein hochwichtiges Vorrecht, gegen diesen offenbaren Privilegienbruch Protest zu erheben und die Rechtsungültigkeit eines jeden Verfahrens und jeder Verurtheilung, welche infolge jenes Beschlusses vom 29. Januar 1866 gegen eines seiner Mitglieder ergehen möchte,

öffentlich zu konstatiren; da ihm nach unsern Verfassungsverhältnissen kein wirksameres gesetzliches Mittel zu Gebote stand (schlagend ausgeführt in Dr. Simsons Rede vom 10. Febr. 1866). Allerdings ist seit Beseitigung des Konfliktes ein neuer Versuch Mitglieder des Landtags wegen angeblicher Ueberschreitung der parlamentarischen Redefreiheit gerichtlich zu verfolgen nicht mehr vorgekommen; dennoch gingen aus dem Abgeordnetenhause mehrere Anträge hervor, welche bezweckten, der Möglichkeit einer Wiederholung von Eingriffen der Staatsanwaltschaft und der Gerichte in das Vorrecht der unbedingten Redefreiheit entweder durch eine authentische Interpretation des Art. 84 oder durch ein denselben abänderndes Verfassungsgesetz für immer vorzubeugen, allein das Herrenhaus versagte dahingehenden Beschlüssen der Abgeordneten seine Zustimmung. Nicht innerhalb der preussischen Gesetzgebung kam diese Streitfrage zum Austrage. Auch hier war es dem Reiche vorbehalten, den grossen Grundsatz so klar hinzustellen, dass von nun ab selbst jede Möglichkeit eines Zweifels ausgeschlossen bleibt. Im deutschen Strafgesetzbuch heisst es §. 11:

»Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum deutschen Reiche gehörigen Staates darf ausserhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeusserung zur Verantwortung gezogen werden.«

Es lässt sich nicht läugnen, dass diese unbeschränkte parlamentarische Redefreiheit auch ihre Gefahren hat, dass sowohl dem Staate, der Staatsregierung und ihren Organen, wie auch einzelnen Privatpersonen gegenüber mit diesem Vorrechte ein beklagenswerther Missbrauch getrieben werden kann, welcher gerade in aufgeregten Zeiten, in Krisen des innern und äussern Staatslebens am meisten zu befürchten ist. Ja, es ist grundsätzlich eine bedauerliche Lücke im System des Rechtsstaates, wenn irgendwo Unrecht begangen werden kann, ohne dass eine gesetzliche Ahndung desselben möglich ist. Jedenfalls ist aber das Gut, welches ernstlich gefährdet wird, wenn man den gewöhnlichen Landesgerichten ein Urtheil über die Grenzen der Redefreiheit, einen Eingriff in das Hausrecht der vornehmsten und selbstständigsten Staatskörperschaften gestattet, unendlich viel wichtiger, als jede andere Rücksicht.

Es bleibt daher nur der einzige Ausweg übrig, dass man die Ahndung solcher durch den Missbrauch der Redefreiheit begangenen Rechtsverletzungen der Selbstgerichtsbarkeit des Hauses überweist. Auf diesen Weg weist auch Art. 84 der V.-U. hin, indem er zugesteht, dass die Mitglieder beider Häuser, innerhalb des Hauses, auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden dürfen. Diese Geschäftsordnung und mit ihr die Disciplin gegen die eigenen Mitglieder zu regeln, ist im Art. 78 jedem der beiden Häuser überlassen. Nur mit Rücksicht auf eine solche kräftig zu gestaltende Disciplinargewalt sah man bei der Feststellung des Art. 84 von jedem Hereinziehen der Gerichte ab und tröstete sich mit dem Gedanken, dass das Haus selbst, wie in England, eine ausreichende Strafgewalt erhalten und kräftig handhaben werde. Es ist nicht zu verkennen, dass die jetzt in die Hand des Hauses und seines Vorsitzenden gelegten Mittel der Disciplin (Entziehung des Wortes, Ordnungsruf), schweren Rechtsverletzungen gegenüber, wie sie durch die schneidende Waffe des Wortes begangen werden können, völlig ungenügend sind und dass die Vorschläge, welche auf Abstellung dieser allerdings augenblicklich nicht hervortretenden, aber immerhin möglichen Gefahren der Redefreiheit alle Beachtung denkender Staatsmänner und Volksvertreter verdienen.[1]

---

1) Dahin gehören die verschiedenen im Herrenhause gemachten Anträge auf Erlass eines Gesetzes betr. den Schutz gegen den Missbrauch der Redefreiheit der Landtagsmitglieder (Bildung eines Gerichtshofes aus Mitgliedern beider Häuser des Landtags zur Untersuchung und Entscheidung über Anklagen wegen Missbrauchs der Redefreiheit in den Stenogr. Ber. des Herrenhauses 1867—1868), ferner der Vorschlag L. v. Bar's in der erwähnten Schrift S. 45 ff. (Einsetzung eines Schiedsgerichtes.) Die englische Rechtsauffassung charakterisirt am besten Erskine May, der berühmteste Kenner des Parlamentarrechtes mit folgenden Worten: »But although by the ancient custom of parliament as well as by the law a member may not be questioned out of parliament, he is liable to censure and punishment by the house itself, of which he is a member. The cases in which members have been called before the house, are to numerous to mention. Some have been admonished others imprisoned and in the commons some have been expelled.« Vergl. ferner R. v. Mohl, Staatsr. Völkerr. und Pol. B. I. S. 317. Bluntschli, Allg. Staatsr. B. I. B. 5. Kap. 14. v. Held, System B. II. §. 429. S. 524 ff. Ueber die Gefahren der Parteileidenschaft und der damit verbundenen Redefrechheit, wie sie in Frankreich hervortreten, vergl. bes. Sismondi, Etudes sur les constitutions des peuples libres I. 145 bei Bluntschli a. a. O. Cushing sagt: »Das Recht, ein Mitglied auszustossen, steht mit Nothwen-

b) Die s. g. Unverletzlichkeit der Kammermitglieder (Beschränkung gerichtlicher Verfolgung).

Art. 84 der V.-U. verfügt weiter:

»Kein Mitglied einer Kammer kann ohne deren Genehmigung während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, ausser wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird.

Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden nothwendig.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied der Kammern und eine jede Untersuchungs- oder Civilhaft wird für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben, wenn die betreffende Kammer es verlangt.«

Diese über die englisch-amerikanischen Bestimmungen hinausgehende Ausnahmestellung, welche unsere Verfassung den Kammermitgliedern der Strafjustiz gegenüber einräumt, hat ihr Vorbild in der französischen Konstitution von 1791 (Tit. III. Kap. I. Abth. 5. Art. 5 u. 7) und ist der belgischen Verfassung Art. 45 fast wörtlich entnommen. Zweck dieser Anordnung ist, die Kammermitglieder gegen tendenziöse Verfolgungen der Staatsanwaltschaften und Gerichte zu schützen, welche gegen sie möglicher Weise nicht aus Gründen der objektiven Gerechtigkeit, sondern um sie ihrer parlamentarischen Thätigkeit zu entziehen, verhängt werden könnten. Auch hier ist die einzige ratio legis nicht etwa persönliche Begünstigung der Kammermitglieder, um ihnen gewissermassen einen Freibrief gegen die Gerechtigkeit zu gewähren, sondern lediglich die möglichste Sicherstellung der parlamentarischen Unabhängigkeit gegen Eingriffe der von der Staatsgewalt etwa ungerechtfertigter Weise beeinflussten Behörden. Daraus folgt, dass dieser Schutz nicht blos gegen eigentliches gerichtliches Verfahren, sondern auch gegen polizeiliche und disciplinarische Untersuchungen bez. Voruntersuchungen gewährt wird. Der dabei einzunehmende Stand-

---

digkeit allen Versammlungen, zumeist aber gesetzgebenden Versammlungen zu, welche ohne eine solche Befugniss nicht mit Ehren bestehen, noch ihren Zweck erfüllen könnten«.

punkt des betreffenden Hauses über die zu ertheilende oder zu versagende Genehmigung wird durch diese ratio legis bestimmt; das Haus hat nicht als richterliche Behörde zu beurtheilen, ob nach seiner Ansicht die Anklage begründet ist, es spricht nicht als eine höhere, juristisch prüfende Instanz über den Richter, sondern hat nur darauf zu sehen, dass gerichtliche Akte nicht zu politischen Zwecken gemissbraucht werden. Nur, wo ihm eine solche verwerfliche Tendenz, in der Form »grundloser und chikaneuser Verfolgungen« entgegentritt, hat das Haus seine Genehmigung zu versagen. (Zachariä, D. St. u. B. R. I. S. 659. v. Mohl a. a. O. S. 320).

4. Nach Art. 85 der V.-U. erhalten »die Mitglieder des Abgeordnetenhauses aus der Staatskasse Reisekosten und Diäten nach Massgabe des Gesetzes. Ein Verzicht hierauf ist unstatthaft«.

5. Den Mitgliedern beider Häuser ist durch das deutsche Strafgesetzbuch, gewissen strafbaren Handlungen gegenüber, ein besonderer Rechtsschutz eingeräumt worden §. 105 und 106.

IV. Von den Befugnissen der Volksvertretung.

§. 162.

Im Allgemeinen.

Die Rechte, welche der Volksvertretung in ihrer Gesammtheit zustehen, sind wie alle öffentlich-rechtlichen Befugnisse zugleich Pflichten, welche aus dem Berufe dieses staatlichen Organs hergeleitet werden müssen. Nach der oben §. 156 gegebenen Entwicklung hat dieser Beruf zwei Seiten, eine positive, welche darauf gerichtet ist, den ganzen Gang der Regierung so zu beeinflussen, dass dieselbe in ihren wichtigsten Handlungen und Massregeln sich nicht von den nationalen Grundanschauungen losreissen kann, sondern mit dem gesammten Volksethos in Einklang bleiben muss, eine negative, welche darin besteht, die verfassungsmässige Ordnung des ganzen Staates, sowie die staatsbürgerlichen Rechte der Einzelnen gegen jeden widerrechtlichen Eingriff der Regierung zu vertheidigen. Die erste Seite bezieht sich wesentlich auf die volksthümliche Gestaltung und Weiterentwicklung des werdenden, die zweite

auf die Erhaltung und Vertheidigung des gewordenen Rechtes.

Alle diese, aus dem staatlichen Berufe der Volksvertretung abzuleitenden Befugnisse bilden die eigentlichen politischen oder organischen Rechte derselben, kraft deren diesem Staatsorgane eine verfassungsmässige Mitwirkung an der Ausübung der Staatsgewalt zusteht. Die Eintheilung dieser Rechte in ordentliche und ausserordentliche, jenachdem sie zum regelmässigen Lebensprocesse des Staates gehören oder nur unter besondern ausserordentlichen Verhältnissen ausgeübt werden können, ist von keiner erheblichen juristischen Bedeutung; dagegen sind die materiellen von den formellen Befugnissen zu unterscheiden, indem die ersteren unmittelbar auf die Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt gerichtet sind, die letzteren dagegen nur die Mittel an die Hand geben, um jene Mitwirkung zu bewerkstelligen.

Diesen politischen oder organischen Befugnissen der Volksvertretung, welche aus der staatlichen Aufgabe dieses Organs entspringen, stellen wir die kollegialischen Rechte derselben gegenüber, welche sich nicht auf die Mitwirkung am Lebensprocesse des ganzen Staates, sondern auf die eigenen innern Angelegenheiten, auf das Hausrecht der volksvertretenden Versammlung beziehen. Da der modernen Volksvertretung der Charakter einer Korporation abgesprochen werden muss, so müssen auch diese Rechte als kollegialische, nicht als korporative betrachtet und bezeichnet werden. Bei bestehendem Zweikammersysteme bildet aber jede Abtheilung der Volksvertretung ein Kollegium; daher stehen die Rechte der zweiten Art in der Regel auch jedem Hause für sich zu.

§. 163.

A. Von den politischen Befugnissen der Volksvertretung.

Mehrere neuere Verfassungsurkunden (Bayern Tit. VII. §. 1, Baden §. 50, Hessen-Darmstadt §. 66, K. Sachsen §. 79) stellen den Satz auf, dass die Kammern sich nur mit den ihnen im Grundgesetze ausdrücklich zugewiesenen Gegenständen beschäftigen dürfen, d. h. die Präsumtion soll stets für die Unbeschränktheit der landesherrlichen Gewalt und gegen die Mitwirkung der Volksvertretung sprechen. Dieser Grundsatz ist

aber weder in der ältern ständischen Verfassung geschichtlich begründet[1], noch war er durch Art. 57 der W.-Sch.-A. geboten. Derselbe ist vielmehr nichts als eine willkührliche theoretische Folgerung aus dem missverstandenen monarchischen Princip, vielleicht sogar ein Ausfluss romanistisch privatrechtlicher Anschauung, welche das Recht des Landesherrn mit dem Eigenthume, die Befugnisse der Stände mit Servituten parallelisirt. Der preussischen Verfassungsurkunde ist eine solche Beschränkung von Anfang an fern geblieben, indem sie nirgends eine Zusammenstellung der Rechte der Kammern versucht, sondern dem Könige die vollziehende Gewalt allein, dem Könige und den Kammern die gemeinschaftliche Ausübung der gesetzgebenden Gewalt zuspricht (Art. 45 u. 62), indem sie das Recht der Adresse (Art. 81), der Ernennung der Commissionen zur Untersuchung von Thatsachen (Art. 82), der Initiative bei der Gesetzgebung (Art. 64) der Volksvertretung ohne irgend eine Beschränkung auf gewisse Gegenstände einräumt.

Die der Volksvertretung nach der preussischen Verfassung ausdrücklich eingeräumten politischen Befugnisse sind folgende[2]:

---

1) Den richtigen Gesichtspunkt giebt Moser, Von der Reichsstände Landen B. IV. Kap. 7. §. 6: »Welches ist die Regel: Die Landeshoheit oder die Landesfreiheiten? Antwort: Keines ohne das andere, sondern beide zusammen. Die Landeshoheit, wie selbige durch die Landesfreiheiten und Verträge gemässigt ist, bleibt die Regel und nach deren Analogie haben in denen durch die Verträge und das Herkommen nicht bestimmten Fällen bald die Herrschaft, bald die Unterthanen die rechtliche Vermuthung für oder wider sich.«

2) Nach unserer Systematik werden die der Volksvertretung zustehenden politischen Befugnisse hier nur kurz erwähnt, um dieses Organ in seiner staatsrechtlichen Natur zu charakterisiren (B. I. S. 17). Da nach der richtigen Auffassung alle politischen Befugnisse der Kammern nicht in ausschliesslichen oder Sonderrechten derselben bestehen, sondern in einem Rechte des verfassungsmässigen Zusammenwirkens mit den andern Staatsorganen, besonders mit dem Staatsherrscher, so können dieselben nur im zweiten Haupttheil dieses Werkes wissenschaftlich begründet werden, wo die Funktionen der einheitlichen Staatsgewalt dargelegt werden. Im Verfassungsrechte begrenzen wir die Rechtssphäre der einzelnen Staatsorgane gegeneinander, im Regierungsrechte betrachten wir ihr organisches Zusammenwirken zur Erzeugung eines einheitlichen Staatswillens. Dorthin, aber weder hierher, noch in das Kapitel vom Staatsoberhaupt gehört die Lehre von der Gesetzgebung, dem Budgetrecht u. s. w.

1. Das Recht der Zustimmung zu allen Gesetzen, ohne dass wie in vielen Verfassungen (Bayern Tit. VII. §. 2, Baden §. 65, S.-Altenburg §. 201, S.-Weimar §. 4), eine Beschränkung auf eine bestimmte Art von Gesetzen (»Eigenthum und persönliche Freiheit der Unterthanen«) hinzugefügt wäre. Vielmehr heisst es in Art. 62 ganz allgemein: »Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.« Dieses Recht der Mitwirkung und der Zustimmung bei der Gesetzgebung bezieht sich auf die Errichtung neuer und die Abänderung bestehender Gesetze, ebenso auf die authentische Interpretation früherer Gesetze, da diese stets ein neuer Akt der gesetzgebenden Gewalt ist. Der Volksvertretung steht ebenso wie der Krone das Recht der Initiative zu, d. h. das Recht Gesetze vorzuschlagen und fertige Gesetzesentwürfe vorzulegen A. 64. Nach A. 63 können in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber der Volksvertretung bei ihrem nächsten Zusammentritt zur nachträglichen Prüfung und eventuellen Genehmigung sofort vorzulegen. Auch steht die Prüfung der Rechtsgültigkeit aller übrigen gehörig verkündeten königlichen Verordnungen lediglich der Volksvertretung zu. A. 106.

2. Verfassungsmässige Theilnahme an der Ausübung der Finanzgewalt. Darin sind folgende Rechte enthalten:

a) Das Recht der Mitwirkung und Zustimmung bei Aufstellung des jährlichen Staatshaushaltsetats und der Kontrolle der gesammten Finanzverwaltung. A. 99: »Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.« A. 104: »Zu Etatsüberschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich. Die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat werden von der Ober-

rechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahres, einschliesslich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt.«

b) Das Steuerbewilligungsrecht, indem nach A. 100. »Steuern und Abgaben für die Staatskasse nur erhoben werden dürfen, wenn sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind«. Doch erfährt dieses Recht durch A. 109 eine bedeutende Einschränkung, indem derselbe bestimmt: »dass die bestehenden Steuern und Abgaben forterhoben werden, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden«. Das Bewilligungsrecht der Volksvertretung bezieht sich daher nach preussischem Staatsrecht nur auf die Einführung neuer und die Erhöhung oder Abänderung bestehender Steuern.

c) Das Recht der Mitwirkung und Zustimmung bei Aufnahme von Staatsschulden und Uebernahme von Garantien von Seiten der Staatskasse. A. 103: »Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates.« Die Verwaltung des Staatsschuldenwesens ist einer besondern Staatsbehörde übertragen und die Kammern üben das Recht der Kontrolle über diese Verwaltung aus. Es sind hier besonders die Verordnung vom 17. Januar 1820 betr. die Behandlung des Staatsschuldenwesens und das Gesetz vom 24. Febr. 1850 betr. die Verwaltung des Staatsschuldenwesens und die Bildung einer Staatsschuldenkommission massgebend.

3. Obgleich die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten ein ausschliessliches Recht des Staatsoberhauptes ist, so ist doch die Rechtsgültigkeit gewisser Akte der Regierung auch auf diesem Gebiete von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig gemacht, insbesondere bedürfen nach A. 48 »Verträge mit fremden Regierungen der Zustimmung der Kammern, insofern es Handelsverträge sind oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden«. Uebrigens ist durch das neue deutsche Reichsstaatsrecht die völkerrechtliche Vertretung in den wichtigsten Beziehungen von der Krone Preussen auf die Reichsgewalt

übergegangen und das Recht Verträge mit fremden Regierungen abzuschliessen für den Einzelstaat Preussen sehr beschränkt worden. Nur in diesen engen Grenzen besteht das Zustimmungsrecht der preussischen Volksvertretung noch fort, während dasselbe für die wichtigsten Fälle, z. B. für alle Handelsverträge auf den deutschen Reichstag übergegangen ist.

4. Nach A. 54 haben die vereinigten Kammern das eidliche Gelöbniss des Königs im Falle eines Thronwechsels entgegen zu nehmen.

5. Das Mitwirkungsrecht der Volksvertretung bei Einsetzung einer Regentschaft nach A. 56, 57 und 58 ist schon anderwärts eingehend abgehandelt worden (B. I. §. 68. S. 215 ff.).

6. Nach A. 55 kann der König ohne Einwilligung der Volksvertretung nicht Herrscher fremder Reiche werden.

7. Nach A. 2 können die Grenzen des Staatsgebietes nur durch ein Gesetz, d. h. nur unter Zustimmung der Volksvertretung abgeändert werden. Dieselbe ist also ebensowohl nothwendig, wenn die Abtretung eines Landestheiles erfolgen, als auch wenn ein neues Gebiet erworben und dem preussischen Staate einverleibt werden soll.

8. Ausser diesen einzelnen, in der V.-U. eingeräumten Befugnissen steht der preussischen Volksvertretung das allgemeine, allumfassende Recht zu, die Verfassung und den bestehenden Rechtszustand des ganzen Landes, so wie die staatsbürgerlichen Rechte der Einzelnen gegen etwaige Eingriffe der Regierung mit allen gesetzlichen Mitteln zu vertheidigen. Es ist dies die alte »custodia legum et jurium patriae«, welche den Volksvertretern der Gegenwart, als den geborenen Hütern der Verfassung und des Gesetzes, ebenso und in noch höherem Masse zusteht, als den deutschen Landständen des Mittelalters.

Um alle diese der Volksvertretung zustehenden materiellen Befugnisse, vor allem ihre Vertheidigung des verfassungsmässigen Landesrechts, überall und zu jeder Zeit wirksam geltend zu machen, sind der Volksvertretung folgende formelle Rechte durch die preussische Verfassung beigelegt:

1. Jedes der beiden Häuser hat nach A. 81 für sich das seinem Gegenstande nach unbeschränkte Recht eine Adresse an den König zu richten. Es kann sich die Adresse auf einen einzelnen Punkt, wie auf die gesammte Lage des Landes be-

ziehen; es können in einer solchen Adresse Wünsche ausgesprochen, Vorstellungen gemacht, Beschwerden erhoben werden. Letztere können sowohl gegen einzelne Missbräuche in der Verwaltung und der Rechtspflege, als auch gegen die gesammte Amtsführung und politische Haltung des Staatsministeriums gerichtet sein.

2. Nach A. 82 hat »jedes Haus die Befugniss, behufs seiner Information Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen zu ernennen«. Die Tragweite dieser Befugniss ist mannigfach bestritten. Vor allem ist behauptet worden, dass eine solche Untersuchungskommission lediglich auf die Vermittelung des Ministeriums angewiesen sei, dass sie nicht den Charakter einer Untersuchungsbehörde mit selbstständigen Befugnissen habe. Diese Ansicht widerspricht der Entstehungsgeschichte, der ratio legis, sowie dem ganzen Zusammenhange des Artikels. Hätte A. 82 der Volksvertretung nichts anderes gewähren wollen, als »Auskunft von den Ministern über eingehende Beschwerden verlangen zu können«, so wäre er neben A. 81 vollständig tautologisch und nichtssagend. Es ist vielmehr klar, dass A. 82 der Volksvertretung ein ganz besonderes, exceptionelles Recht einräumen will. Dem englischen Parlamentsrecht und der belgischen Verfassung entnommen, macht er eine specielle Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatze der preussischen Verfassung A. 45, dass die vollziehende Gewalt der Krone allein zusteht. Derselbe will offenbar den auf Grund der Verfassung gebildeten Untersuchungskommissionen für gewisse Fälle ein singuläres Recht gewähren, was keiner, blos auf Grundlage der Geschäftsordnung gebildeten Kommission des Hauses, ja nicht einmal dem Plenum des Hauses selbst zusteht. Der leitende Gesichtspunkt hierfür liegt in dem Berufe der Volksvertretung. Da nach geschichtlich begründeter deutscher Rechtsauffassung der Volksvertretung die ebenso schwierige als wichtige Pflicht obliegt, das verfassungsmässige Recht des Landes, wie der Einzelnen, auch gegen die Eingriffe der Staatsregierung zu schützen, so müssen ihr auch ausreichende Mittel gewährt werden, in solchen Fällen den Thatbestand, gewissenhaft, unabhängig und nach allen Seiten hin zu untersuchen. Eine solche Untersuchung wird vor allem da nöthig, wo es sich darum handelt,

eine Beschwerde oder eine Anklage gegen das bestehende Ministerium vorzubereiten, d. h. das Material zusammenzubringen und zu prüfen, aus welchem sich erst ergeben soll, ob der vorliegende Fall zu einem solchen Vorschreiten angethan ist. Gerade in einem solchen Fall ist das Ministerium selbst Partei und es würde das ganze Untersuchungsverfahren leicht vereitelt werden können, wenn die Volksvertretung dabei lediglich vom guten Willen der Minister abhängig wäre. Darum hat die Verfassung der Volksvertretung in einem besondern Artikel auch das Mittel gegeben, um auch diese, nach obenhin oft missliebige, aber unentbehrliche Seite ihres Berufes mit strenger Gewissenhaftigkeit erfüllen zu können. Dies Mittel besteht in dem Rechte, eine Kommission zur Untersuchung von Thatsachen niederzusetzen, welche alle Befugnisse einer unabhängigen staatlichen Untersuchungsbehörde hat, sodass sie sich Urkunden vorlegen lassen, Zeugen vernehmen, Beweise jeder Art erheben kann, dass nicht blos jeder Staatsbürger, sondern auch alle Behörden und Beamten verpflichtet sind, ihren Requisitionen Folge zu leisten, natürlich nur soweit es sich dabei um die verlangte Auskunft über thatsächliche Verhältnisse handelt. (Zachariä a. a. O. I. S. 654.) Ein Richteramt über das bestehende Ministerium ist damit den Häusern nicht gegeben, denn die endliche Entscheidung über eine erhobene Beschwerde steht dem Könige, über eine gerichtliche Anklage dem Staatsgerichtshofe, nicht der Volksvertretung zu. Daher ruht dieses Untersuchungsrecht auch nicht auf dem in der Monarchie unstatthaften Princip der Volkssouveränetät, sondern folgt als nothwendiges Mittel aus dem allgemein anerkannten, geschichtlich begründeten Berufe deutscher Landstände, Wächter des verfassungsmässigen Rechtes auch der Regierung gegenüber zu sein, wozu vor allem ein selbstständiges, auf Untersuchung von Thatsachen gegründetes Urtheil über alle Regierungsmassregeln gehört. Darum hat A. 82 diese Befugniss der Häuser nicht auf bestimmte Gegenstände beschränkt, sondern dieselbe erstreckt sich auf alle Angelegenheiten, welche überhaupt in den Bereich der Staatsthätigkeit fallen können. Selbstverständlich wird sich jedes Haus dieser Ausnahmebefugniss auch nur in Ausnahmefällen bedienen; in der Regel wird es für die Untersuchung von Thatsachen keinen besseren und zuverlässi-

geren Weg geben, als sich der Vermittelung des Staatsministeriums und der betreffenden Ressortministerien zu bedienen.

3. Nach A. 81 der V.-U. hat jedes Haus das Recht »die an dasselbe gerichteten Schriften an die Minister zu überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen«. Auch kann jedes Haus die Gegenwart der Minister fordern. A. 60.

4. Auch hat nach A. 61 jedes Haus das Recht, die Minister wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrathes anzuklagen. Da aber die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen einem besonderen Gesetze vorbehalten sind, ein solches Gesetz aber bis jetzt noch nicht zu Stande gekommen ist, so können die Häuser von dem ihnen grundsätzlich zustehenden Rechte der Ministeranklage bis auf den heutigen Tag keinen Gebrauch machen.

§. 164.

B. Von den kollegialen Befugnissen der Volksvertretung.

1. Nach A. 78 prüft jedes Haus die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber endgültig. Eine vom Hause anerkannte Wahl kann von niemandem angefochten, eine von ihm annullirte Wahl von niemandem für gültig erklärt werden. Dem Hause steht ein selbstständiges Untersuchungsrecht aller bei der Wahl der Abgeordneten, wie der Wahlmänner vorgenommenen Handlungen zu, wobei auch die Frage nicht ausgeschlossen ist, ob von Seiten der Behörden eine ungesetzliche Beeinflussung der Wahlen stattgefunden hat (R. v. Mohl, Ueber die Untersuchung bestrittener ständischer Wahlen in seinem Staatsr., V.-R. u. Politik B. I. S. 207—221). Nach der heutigen Zusammensetzung der Volksvertretung hat dieses Prüfungsrecht nur für das Abgeordnetenhaus eine wichtige materielle Seite, während es sich beim Herrenhause nur um Formfragen handeln kann, da hier die königliche Berufung einziger Titel der Theilnahme ist.

2. Jedes Haus wählt seinen Präsidenten, Vicepräsidenten, Schriftführer, ohne dass es einer Bestätigung der Staatsregierung bedarf. A. 78.

3. Jedes Haus übt während der Dauer der Sitzungsperiode

die Polizei in seinem Sitzungsgebäude durch seinen Präsidenten aus.

4. Jedes Haus regelt seinen Geschäftsgang und seine Disciplin durch eine eigene Geschäftsordnung (A. 78), welche nicht, wie ein Gesetz, der Zustimmung der Krone und des andern Hauses bedarf, sondern lediglich der kollegialen Autonomie jedes Hauses ihre Gültigkeit verdankt. Die dadurch festgestellten Formen der Geschäftsbehandlung werden im folgenden Abschnitt kurz erörtert werden.

V. Von der Versammlung beider Häuser oder dem Landtage im engern Sinne.

§. 165.

Berufung und Eröffnung des Landtages.

Das Selbstversammlungsrecht der alten Landstände wurde schon zu Reichszeiten vielfach angefochten (B. II. S. 122). Nur ausnahmsweise für ganz besondere Fälle haben einzelne neuere Verfassungsurkunden z. B. das braunschweigische Grundgesetz von 1832 §. 113. ein solches anerkannt. Dem konstitutionellen Staatsrechte Preussens ist dasselbe völlig fremd. Nach der V.-U. A. 51 und 76 ist die Berufung der Häuser des Landtags das ausschliessliche Recht des Königs. Jede von dem Könige nicht zusammenberufene Versammlung der Mitglieder des Landtags zu staatsgeschäftlichen Zwecken wäre verfassungswidrig, alles, was eine solche beschlösse, nichtig. Nur in einem Falle ist eine Berufung durch eine andere Person, als den König, vorgeschrieben; nämlich wenn der König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist zu regieren. In diesem Fall hat der nächste Agnat, als die zur Regentschaft berufene Persönlichkeit, die Häuser sofort zu berufen, um über die Nothwendigkeit der Regentschaft zu beschliessen, A. 56. Ist in einem solchen Fall kein regierungsfähiger volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits für diesen Fall vorher gesetzliche Fürsorge getroffen, so hat das Staatsministerium die Häuser zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten zu wählen haben, A. 57. (B. I. S. 217.)

Das regelmässig dem König allein zustehende Berufungsrecht darf von demselben aber nicht nach Belieben ausgeübt

werden; vielmehr ist dasselbe durch die Verfassung genau geregelt. Nach A. 76 ist der König verpflichtet »die Häuser im November jeden Jahres einzuberufen und ausserdem, so oft es die Umstände erheischen«. Darnach unterscheidet man ordentliche und ausserordentliche Landtage. In Betreff der erstern ist indessen eine Veränderung eingetreten. Durch ein Gesetz vom 18. Mai 1857 betr. die Abänderung des A. 76 der V.-U. ist nämlich bestimmt worden, »dass die beiden Häuser des Landtags durch den König regelmässig in dem Zeitraume vom Anfange des Monats November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar einberufen werden sollen«.

Hat eine Auflösung des Hauses der Abgeordneten stattgefunden, so müssen innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung die neugewählten Kammern zusammenberufen werden. A. 51.

Während der König für die Berufung eines ausserordentlichen Landtags völlig freie Hand hat, würde eine Unterlassung der Einberufung zu den Fristen, welche die V.-U. A. 51, 56, 57 u. 76 vorschreibt, eine Verfassungsverletzung in sich schliessen, für welche zwar nicht das Staatsoberhaupt selbst, wohl aber das Ministerium zur Verantwortung gezogen werden könnte. Nach den Grundsätzen des Zweikammersystems müssen beide Häuser stets gleichzeitig berufen und eröffnet werden. A. 77.

Der Versammlungsort ist regelmässig Berlin. Da aber die Verfassung über denselben nichts festsetzt, so muss man annehmen, dass der König das Recht hat, ausnahmsweise auch einen andern Versammlungsort zu bestimmen.

Die Einberufung erfolgt durch königliche Verordnung, welche in der Gesetzsammlung veröffentlicht wird. Besondere Einberufungsschreiben werden an die Mitglieder des Abgeordnetenhauses nicht gerichtet, dagegen werden die Mitglieder des Herrenhauses einzeln durch königliche Erlasse eingeladen.

An dem durch die königliche Verordnung festgesetzten Tage erfolgt die Eröffnung des Landtags in einer vereinigten Sitzung beider Häuser durch den König selbst oder einen dazu beauftragten Minister. A. 77.

Nach dieser mit einem vorausgehenden kirchlichen Akte verbundenen Eröffnungsfeierlichkeit schreitet jedes Haus für

sich zu seiner Konstituirung, d. h. zur Vornahme derjenigen Geschäfte, wodurch es berathungs- und beschlussfähig wird. Dieselbe erfolgt nach Massgabe der Geschäftsordnungen in jedem Hause für sich in verschiedener Weise. A. 80 der V.-U. bestimmt gleichmässig für beide Häuser, »dass keines derselben einen Beschluss fassen kann, wenn nicht die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl seiner Mitglieder anwesend ist« (s. g. Vollzähligkeit der Kammern). Da das Abgeordnetenhaus gegenwärtig aus 432 Mitgliedern besteht, so ist die Anwesenheit von mindestens 217 Abgeordneten zu seiner Beschlussfähigkeit erforderlich. Dagegen ist A. 80 der V.-U. in Betreff des Herrenhauses aufgehoben, indem der §. 2 des Verfassungsgesetzes vom 30. Mai 1855 bestimmt, »dass das Herrenhaus beschlussfähig sein soll, wenn nur mindestens sechzig der nach Massgabe der Verordnung vom 12. Oktober 1854 zu Sitz und Stimme berufenen Mitglieder anwesend sind«. (G. S. 1855, S. 316.)

§. 166.

Formen der Geschäftsbehandlung.*

a) Die jetzt geltenden Geschäftsordnungen der beiden Häuser.

Die Geschäftsbehandlung der alten deutschen Landtage hing so eng mit ihrem ständischen, vorherrschend privatrechtlichen Charakter zusammen, dass die neuere Volksvertretung in dieser

*) Aus der umfangreichen Literatur heben wir hervor: J. Bentham, Tactique des assemblées politiques délibérantes II Vol. Ed. 2. Paris 1822, englisch in dessen Works Tom. II. p. 299 unter dem Titel »Essay on political tactics« Thomas Erskine May, Das Englische Parlament und sein Verfahren. Ein praktisches Handbuch. Aus der IV. englischen Auflage übersetzt und bearbeitet von O. G. Oppenheim. Leipzig 1860. Luther S. Cushing, Handbuch der parlamentarischen Praxis oder Regeln über die Verfahrungsweise und Debatte in berathenden Versammlungen. Aus dem Englischen übersetzt von Bernard Rölker. Hamburg 1852. W. G. Hamilton's Parlamentarische Logik, Taktik und Rhetorik. Aus dem Englischen übersetzt. II. Aufl. Tübingen 1872. Für deutsche Verhältnisse besonders wichtig: R. v. Mohl, Die Geschäftsordnungen der Ständeversammlungen (Staatsr. V.-R. Pol. B. I. S. 280—321), »Parlamentarische Studien« in den preussischen Jahrb. B. III (1859) S. 153—176. Dahlmann, Politik §. 150 ff. H. Zöpfl, Grunds. des D. St.-R. (Aufl. V.) B. II. §. 374 ff. H. A. Zachariä, B. I. §. 120. S. 674 ff. R. v. Mohl, Würtemb. Staatsr.

Richtung nur wenig an die ältere einheimische Ueberlieferung anknüpfen konnte. Bei der Begründung der neuen Verfassungen in Deutschland hielt man sich daher gerade hier an ausländische Muster. Leider nahm man auch hier sein Vorbild mehr aus zweiter, als aus erster Hand. Man hielt sich an die scheinbar rationellere, fassbarere Schablone der französischen Geschäftsordnung (besonders das réglement pour la chambre des députés des départements definitivement adopté dans la séance du 25 Juin 1814), die englische kannte oder verstand man nicht. Dennoch lag gerade in dieser ein gutes Stück jener »Erbweisheit«, welche aus Jahrhunderten parlamentarischer Erfahrungen hervorgewachsen, in die Gewohnheiten und das Rechtsbewusstsein des englischen Stammes diesseits und jenseits des Oceans übergegangen war. In der Verwerthung dieser alten Erfahrungen für unser junges parlamentarisches Leben liegt eine nicht unwichtige Aufgabe der nächsten Zukunft, denn mit nichten sind diese Formen gleichgültig für den inneren Gehalt, den Anstand, die Belebung, Freiheit und Gründlichkeit der parlamentarischen Geschäftsbehandlung.

Nach der preussischen V.-U. A. 78 gehört es, wie in England und Nordamerika, zu den kollegialen Rechten jedes Hauses seinen Geschäftsgang und seine Disciplin durch eine Geschäftsordnung zu regeln, während sie in andern deutschen Staaten durch die Verfassungsurkunde selbst, durch ein Gesetz oder unter Genehmigung der Regierung festgestellt wird (Zöpfl a. a. O. S. 329). Natürlich bezieht sich dies Recht nur auf die inneren Verhältnisse jedes Hauses, während alle Bestimmungen, welche den Verkehr mit dem andern Hause oder mit der Staatsregierung betreffen, nur durch Vereinbarung mit diesen Faktoren normirt werden können.[1]

Wie jedes Haus selbstständig seine Geschäftsordnung fest-

B. I. S. 695. J. Pözl, Bayer. Verf.-R. Aufl. IV. Kap. VII. Von der Geschäftsbehandlung der Kammern S. 582—594. v. Rönne, B. I. Abth. II. §§. 132 ff. S. 446 ff.

1) Diesen selbstverständlichen Satz spricht die waldeck'sche V.-U. von 1852. §. 66 richtig aus: »Die Ständeversammlung hat das Recht sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben; diejenigen Punkte indessen, welche die geschäftliche Beziehung zur Staatsregierung betreffen, werden durch Uebereinkunft geordnet.«

stellen kann, so kann es dieselbe auch jederzeit vervollständigen und im einzelnen oder im ganzen verändern. Ja, das preussische Abgeordnetenhaus hält sogar an der Ansicht fest, dass das Haus für jede Sitzungsperiode von neuem seinen Geschäftsgang und seine Disciplin zu regeln habe. (Es kennt daher streng genommen nur »sessional«, keine »standing orders«.) Die ursprüngliche Geschäftsordnung von 1849 ist von dem Abgeordnetenhause in jeder Sitzungsperiode von neuem durch einen Beschluss wieder angenommen, mannigfach abgeändert und endlich im J. 1862 durch eine revidirte Geschäftsordnung ersetzt worden. (Abgedruckt mit mehreren Anlagen in Hirth's Landtagsalmanach 1871. S. 74—91.) Die ursprüngliche Geschäftsordnung für das Herrenhaus vom 14. Januar 1856 hat nach mannigfachen Veränderungen im einzelnen im J. 1864 eine völlig neue Redaktion erhalten (abgedruckt mit allen spätern Veränderungsbeschlüssen bei Dr. Metzel, Handbuch für das preussische Herrenhaus 1868. Abth. II. S. 2 ff., auch bei Hirth a. a. O., S. 53—73); sie bleibt fortdauernd in Kraft, ohne dass es, wie bei der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, zu Anfang einer neuen Sitzungsperiode eines besonderen Annahmebeschlusses bedarf (§. 8).

b) Zusammentritt des Hauses und Prüfung der Legitimationen. (Geschäftsordn. des Herrenhauses §§. 1—2., des Abgeordnetenhauses §§. 1—6.)

Nach der Eröffnung beider Häuser des Landtages tritt das Herrenhaus unter dem Präsidium der letztvorhergegangenen Sitzung zusammen. Ist kein Mitglied desselben gegenwärtig, so übernimmt das älteste Mitglied unter den Anwesenden den Vorsitz. Die Prüfung der Legitimationen erfolgt durch die s. g. Matrikelkommission, welche aus dem Präsidenten des Hauses als Vorsitzenden, aus den beiden Vicepräsidenten und aus vier gewählten Mitgliedern besteht. Die legitimirten Mitglieder werden in die Matrikel des Hauses eingetragen.

Das Haus der Abgeordneten tritt beim Beginne einer neuen Legislaturperiode, nach Eröffnung beider Häuser des Landtages, unter dem Vorsitze seines ältesten Mitgliedes zusammen (s. g. Alterspräsidium). Für jede fernere Session derselben Legislaturperiode setzen die Präsidenten der vorange-

gangenen Session ihre Funktionen bis zur Wahl des Präsidenten fort. Das erste Geschäft des Hauses ist die Bildung der sieben Abtheilungen durch das Loos, in welchen die Vorprüfung der Wahlen geschieht.

c) Vorsteher und Beamte der Häuser. (Geschäftsordn. des Herrenhauses §§. 3—13, des Abgeordnetenhauses §§. 7—14.)

Nach den ältern landständischen Verfassungen führten Landtagsmarschälle, Landschaftsdirektoren den Vorsitz in der Versammlung, deren Amt entweder ein lebenslängliches oder erbliches war (Moser, Von der Reichsstände Landen Buch II. Kap. 16. Erblandmarschälle waren in Hessen die v. Riedesel, in Kursachsen die v. Löser, in Lauenburg die v. Bülow, in Hannover die Grafen v. Münster; mit dem Erblandmarschallamt der letztern aber war das Präsidium weder in der ersten, noch in der zweiten Kammer verbunden).

Die neuern Verfassungsurkunden kennen nur gewählte oder von der Regierung ernannte Präsidenten. Nach den meisten deutschen Verfassungen werden die Präsidenten der ersten Kammer vom Landesherrn ernannt, während für die zweite Kammer gewöhnlich drei oder mehrere Kandidaten der Regierung zur Auswahl vorgeschlagen werden, so z. B. in Baden V.-U. §. 45, in Würtemberg V.-U. §. 164, in Hessen-Darmstadt V.-U. §. 85 u. 86, K. Sachsen V.-U. §. 67 u. 72. Das am weitesten gehende Recht gewährt in dieser Beziehung den Häusern die preussische V.-U., indem A. 78 jedem der beiden Häuser das Recht beilegt, seinen Präsidenten, seinen Vicepräsidenten und seine Schriftführer zu wählen, ohne dass es einer Bestätigung derselben durch die Regierung bedarf.

Kraft der ihnen zustehenden Autonomie haben beide Häuser in ihren Geschäftsordnungen über die Art und Weise der Wahl, über die Dauer der Amtsführung, sowie über die Rechte und Pflichten ihrer Vorsteher und Beamten selbstständige Bestimmungen getroffen. Das Herrenhaus schreitet zur Wahl seiner Vorsitzenden, sobald 60 Mitglieder des Hauses anwesend sind, das Haus der Abgeordneten, wenn die Wahlen von 217 Mitgliedern als gültig anerkannt sind. Die Wahl der Vorsitzenden erfolgt nach absoluter Stimmenmehrheit, die der zwölf Schrift-

führer des Herrenhauses und der acht Schriftführer des Abgeordnetenhauses nach relativer Stimmenmehrheit.

Das Herrenhaus wählt seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer für die Dauer einer Sitzungsperiode.

Der Präsident und die Vicepräsidenten des Abgeordnetenhauses werden zu Anfang einer Legislaturperiode das erste Mal auf vier Wochen, dann aber für die ganze übrige Dauer der Session gewählt; in den folgenden Sessionen einer Legislaturperiode erfolgt die Wahl sofort für die ganze Dauer der Session. Die Wahl der Schriftführer erfolgt in beiden Häusern auf die Dauer der Session, doch kann der Gewählte nach Ablauf von vier Wochen zurücktreten.

Dem Präsidenten liegt gleichmässig in beiden Häusern die Leitung der Verhandlungen, die Handhabung der Ordnung und die Vertretung des Hauses nach aussen ob; er beschliesst über die Annahme und Entlassung des für das Haus erforderlichen Verwaltungs- und Dienstpersonals, sowie über die Ausgaben zur Deckung der Bedürfnisse des Hauses innerhalb des gesetzlich festzustellenden Voranschlages.

Die Vicepräsidenten vertreten den Präsidenten in Behinderungsfällen nach der Reihenfolge ihrer Erwählung.

Die Schriftführer haben für die Aufnahme des Protokolls zu sorgen, auch die Revision der stenographischen Berichte zu überwachen, sie lesen die Schriftstücke vor, halten den Namensaufruf, führen die Rednerliste, vermerken die Stimmen und haben den Präsidenten in der Besorgung der äusseren Angelegenheiten des Hauses zu unterstützen. Ausserdem ernennt der Präsident für die Dauer seiner Amtsführung aus der Versammlung zwei Quästoren für das Kassen- und Rechnungswesen.

d) Abtheilungen und Kommissionen (Geschäftsordnung des Herrenhauses §§. 14—24 c, des Abgeordnetenhauses §§. 15—24).

Eine verhältnissmässig neue, dem englischen Parlamentsrecht völlig unbekannte, dem französischen Vorbilde entlehnte Einrichtung ist die Eintheilung der Häuser in eine Anzahl von Abtheilungen oder Sektionen, deren jeder eine möglichst gleiche Anzahl von Mitgliedern zugetheilt wird.

Auch die Geschäftsordnungen der beiden preussischen Häuser haben diese Eintheilung angenommen, jedoch haben die Abtheilungen hier keine andere Aufgabe, als die Vornahme von Wahlen für die Kommissionen und im Abgeordnetenhause ausserdem noch die Vorprüfung der Wahlen.

Nach der Geschäftsordnung des Herrenhauses §. 14 theilt der Präsident das Haus in fünf Abtheilungen möglichst gleicher Zahl. Jede Abtheilung wählt mit absoluter Stimmenmehrheit für die Dauer der Sitzungsperiode einen Vorsitzenden und einen Schriftführer, sowie Stellvertreter für beide. Die Abtheilungen sind beschlussfähig ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder; sie wählen die Mitglieder der Kommissionen nach absoluter Stimmenmehrheit in der Regel aus ihrer Mitte, können die Wahl jedoch auch auf andere Mitglieder des Hauses richten.

Nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses §. 2 wird das Haus sofort bei seinem Zusammentritte durch das Loos in sieben Abtheilungen möglichst gleicher Mitgliederzahl getheilt und jede Abtheilung wählt mit absoluter Stimmenmehrheit einen Vorsitzenden und einen Schriftführer, sowie Stellvertreter für beide. Die Abtheilungen bestehen fort, bis das Haus auf einen durch 50 Unterschriften unterstützten Antrag ihre Erneuerung beschliesst. Dieselben sind ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlussfähig.

Die Gesetzesvorlagen der Regierung oder des andern Hauses, sowie die Anträge der Mitglieder werden regelmässig für die Schlussberathung in Kommissionen vorbereitet. Das Haus kann aber auch beschliessen, die Vorberathung anstatt in einer Kommission, im ganzen Hause vorzunehmen (»the house resolves itself in to general committee«, d. h. das general committee ist das Haus selbst, welches der bequemern Discussion halber die Vorberathung selbst vornimmt) oder ohne jede besondere Vorberathung in die Schlussberathung einzutreten. Die Kommissionen werden entweder im allgemeinen oder fachweise oder für einzelne Gesetzesvorlagen oder Anträge, nach einem von dem Hause besonders gefassten Beschlusse, gebildet. In jedem Hause werden gleich nach dem Zusammentritt des Landtags eine Anzahl von Fachkommissionen gewählt, so für die Geschäftsordnung, für Petitionen, für den Staatshaushaltsetat, für Justiz-, für Handels- und Gewerbeangelegenheiten

u. s. w. Jede Kommission wählt mit absoluter Stimmenmehrheit einen Vorsitzenden und einen Schriftführer, sowie Stellvertreter für beide. Beschlussfähig ist eine Kommission nur dann, wenn die Mehrzahl der Mitglieder anwesend ist. Nach Vollendung der Berathung wählt die Kommission zur Erstattung des Berichtes an das Haus aus ihrer Mitte mit absoluter Stimmenmehrheit einen Berichterstatter.

Sind die Gegenstände der Verhandlungen durch die Kommission vorbereitet, so wird solches dem Präsidenten des Hauses mitgetheilt, welcher die Einbringung derselben auf die Tagesordnung verfügt und den Tag der Verhandlung feststellt.

e) Plenarverhandlungen (Geschäftsordnung des Herrenhauses §§. 25—63, des Abgeordnetenhauses §§. 24—59).

Die von der Staatsregierung vorgelegten oder von dem anderen Hause eingebrachten Gesetzesvorlagen werden gedruckt und an alle Mitglieder des Hauses vertheilt.

Alle von den Mitgliedern eines Hauses ausgehenden selbstständigen Anträge müssen von dem Antragsteller und von einer bestimmten Anzahl Mitglieder (im Herrenhause von 10, im Abgeordnetenhause von 15) unterzeichnet sein. Jeder in der vorgeschriebenen Form eingebrachte Antrag eines Mitgliedes wird gedruckt und an die Mitglieder vertheilt.

Die Tagesordnung für das Plenum wird von dem Präsidenten festgesetzt und den Mitgliedern des Hauses, sowie den Ministern, gedruckt mitgetheilt. Die Berichte der Kommissionen haben in der Regel den Vorrang in der Tagesordnung. Der Präsident eröffnet und schliesst die Sitzung, er bestimmt und verkündet Tag und Stunde der nächsten Sitzung.

Kein Mitglied darf sprechen, ohne vorher um das Wort gebeten und dasselbe vom Präsidenten erlangt zu haben. Ueber die Anmeldung und Reihenfolge der Redner enthalten die Geschäftsordnungen beider Häuser Bestimmungen. Die Anmeldung der Redner zum Worte erfolgt, nachdem die Berathung über den betreffenden Gegenstand eröffnet ist, schriftlich bei demjenigen Schriftführer, welcher die Rednerliste zu führen und die Reihenfolge zu überwachen hat. Die Reihenfolge der angemeldeten Redner wird im Herrenhause durch das Loos bestimmt; im Abgeordnetenhause entscheidet dies nur, wenn meh-

rere Redner sich gleichzeitig gemeldet haben, sonst kommt blos die Priorität der Anmeldung in Betracht. Der Antragsteller oder wenn sich dieser nicht zum Worte gemeldet hat, der erste Redner für den Antrag erhält zuerst nach dem Berichterstatter das Wort. Solange es möglich ist, wird mit den Rednern, welche für und welche gegen reden wollen, abgewechselt. Redner derselben Reihe können ihre Stellen gegenseitig austauschen.

Eine sofortige Zulassung zum Worte können nur diejenigen Mitglieder verlangen, welche über die Verweisung zur Geschäftsordnung, die Fragestellung u. s. w. reden wollen. S. g. persönliche Bemerkungen sind erst nach dem Schlusse der Debatte oder im Falle der Vertagung am Schlusse der Sitzung gestattet. Verbesserungs- oder Abänderungsanträge, s. g. Amendements oder Anträge auf motivirte Tagesordnung müssen dem Präsidenten schriftlich übergeben und können zu jeder Zeit vor dem Schlusse der Verhandlung gestellt werden, sie müssen mit der Hauptfrage in wesentlicher Verbindung stehen und sind, wenn sie nicht bereits gedruckt vertheilt worden, unmittelbar nach ihrer Einbringung zu verlesen. Jeder Verbesserungsantrag bedarf der Unterstützung, im Herrenhause von 20, im Abgeordnetenhause von 30 Mitgliedern.

Bei Gesetzentwürfen und selbstständigen Anträgen findet zuerst eine allgemeine Verhandlung über den Grundgedanken der Vorlage oder einer Abtheilung derselben statt (Generalsdiskussion), hierauf folgt die Verhandlung über die einzelnen Artikel und die sich daran schliessenden Verbesserungsanträge. Die Stellung der Fragen ist Sache des Präsidenten, doch kann darüber verhandelt und endgültig vom Hause beschlossen werden. Die Fragen sind so zu stellen, dass sie einfach mit Ja oder Nein beantwortet werden können.

Die Abstimmung geschieht durch Aufstehen oder Sitzenbleiben. Nach A. 80 der V.-U. fasst jedes Haus alle seine Beschlüsse nach absoluter Stimmenmehrheit, vorbehaltlich der durch die Geschäftsordnung für Wahlen etwa zu bestimmenden Ausnahmen. Eine grössere Mehrheit, als die absolute wird in Preussen für keine Frage, auch nicht einmal für Verfassungsänderungen, erfordert. Bei Stimmengleichheit wird die Frage stets als verneint angesehen. Ist

das Ergebniss einer Abstimmung zweifelhaft, so wird die Gegenprobe gemacht. Liefert auch diese kein sicheres Ergebniss, so wird die Zählung der Stehenden und Sitzenden vorgenommen. Ergiebt die Zählung im Abgeordnetenhause eine Majorität von weniger als 15, im Herrenhause von weniger als 10 Stimmen, so kann ohne Unterstützung von jedem Mitgliede auf namentliche Abstimmung angetragen werden. Auch ausser diesem Fall muss eine solche stattfinden, wenn hierauf angetragen wird; es muss aber ein solcher Antrag vor dem Beginne der Abstimmung über die vorliegende Frage eingebracht und im Herrenhause von mindestens 20, im Abgeordnetenhause von mindestens 50 Mitgliedern unterstützt werden. Sogleich nach Beendigung der Abstimmung verkündet der Präsident das Ergebniss derselben.

Nach A. 107 der V.-U. muss eine zweite Abstimmung nach Ablauf von 21 Tagen seit der ersten Abstimmung stattfinden, wenn es sich um eine Verfassungsänderung handelt. Ausserdem schreiben die Geschäftsordnungen beider Häuser auch noch für gewisse andere Fälle eine zweite Abstimmung vor (§. 61 der Geschäftsordnung des Herrenhauses, des Abgeordnetenhauses §. 59.).

Nach A. 79 sind die Sitzungen beider Häuser öffentlich. Ausnahmsweise kann aber die Oeffentlichkeit für eine Sitzung ausgeschlossen werden. Um einen solchen Ausschluss herbeizuführen, tritt jedes Haus, auf den Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern, zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher zunächst über den Antrag auf Ausschluss der Oeffentlichkeit zu beschliessen ist. Uebrigens bezieht sich die Regel der Oeffentlichkeit nur auf die Plenarsitzungen beider Häuser, nicht auf die Sitzungen der Ausschüsse und Abtheilungen. Ausserdem findet eine Veröffentlichung der Verhandlungen beider Häuser durch die stenographischen Berichte statt, welche unter der Aufsicht der Schriftführer steht, dagegen werden die kurzen amtlichen Protokolle nicht mehr gedruckt. Auch bleiben Zeitungsberichte über Vorgänge, Reden und Aeusserungen der Kammermitglieder in den öffentlichen Sitzungen, insofern sie wahrheitsgetreu erstattet worden, von jeder Verantwortung und Strafe frei. Pressgesetz vom 12. Mai 1851 §. 38. (v. Rönne a. a. O., §. 96. S. 159. Zöpfl a. a. O., §. 386 S. 356.)

f) Ordnungsbestimmungen (Geschäftsordnung des Herrenhauses §§. 64—69, des Abgeordnetenhauses §§. 60—64).

Wenn ein Mitglied des Hauses die Ordnung verletzt, so wird es vom Präsidenten mit Nennung des Namens auf dieselbe hingewiesen. Im Herrenhause ist gegen ein solches Verfahren kein Einwand statthaft §. 64. Im Abgeordnetenhause ist ein so zur Ordnung gerufenes Mitglied berechtigt, dagegen schriftlich Einspruch zu thun, worauf das Haus, jedoch erst in der nächstfolgenden Sitzung, darüber ohne Diskussion entscheidet, ob der Ordnungsruf gerechtfertigt ist § 60. Auch ist der Präsident berechtigt, einen abschweifenden Redner auf den Gegenstand der Verhandlung zurückzuweisen und zur Ordnung zu rufen. Ist solches in derselben Rede zweimal ohne Erfolg geschehen, so kann das Haus auf die Anfrage des Präsidenten ohne Debatte beschliessen, dass dem Redner das Wort über den vorliegenden Gegenstand entzogen werde. §. 50 und §. 42. Wenn in der Versammlung störende Unruhe entsteht, so kann der Präsident die Sitzung auf eine bestimmte Zeit aussetzen oder ganz aufheben. Kann der Präsident sich kein Gehör verschaffen, so bedeckt er sein Haupt und ist die Sitzung hierdurch auf eine Stunde unterbrochen. §. 65 und §. 61. Dem Präsidenten jedes Hauses steht die Handhabung der Polizei in allen dem Hause überwiesenen Räumen zu. §. 66 und 62. Wer von der Tribüne (Zuhörergallerie) Zeichen des Beifalls oder Missfallens giebt oder sonst die Ordnung oder den Anstand verletzt, wird entfernt. §. 67 und 63. Entsteht störende Unruhe auf der Tribüne, so kann der Präsident anordnen, dass alle, die sich zur Zeit darauf befinden, dieselbe augenblicklich räumen. §. 69 und 64.

g) Theilnahme der Staatsminister und königlichen Kommissarien an den Berathungen des Landtages.

Schon in den älteren landständischen Verfassungen war die Theilnahme landesherrlicher Kommissarien an den Berathungen des Landtages üblich. Das durch die konstitutionelle Staatsordnung gebotene organische Zusammenwirken zwischen Regierung und Volksvertretung macht eine regelmässige Theilnahme der Minister, als der höchsten leitenden und verantwortlichen Spitzen der Staatsverwaltung, an den Berathungen des Land-

tages nothwendig, indem ohne eine solche ein geregelter Verkehr und ein Verständniss der verschiedenen Staatsorgane nicht zu erreichen sein würde. Nach allen neueren Verfassungsurkunden und Geschäftsordnungen haben daher die Minister oder andere von der Regierung ernannte Kommissarien Zutritt zu und Antheil an den Berathungen der Volksvertretung in pleno, sowie an den Sitzungen der Ausschüsse und Kommissionen natürlich ohne Stimmrecht, sofern sie nicht selbst Mitglieder des Hauses sind. Die preussische V.-U. betrachtet eine solche Theilnahme ebenso als ein Recht der Staatsregierung, wie der Volksvertretung, indem A. 60 ausspricht: »Die Minister, sowie die zu ihrer Vertretung abgeordneten Staatsbeamten haben Zutritt zu jeder Kammer und müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden. Jede Kammer kann die Gegenwart der Minister verlangen.« Darnach sind die Kammern selbstverständlich berechtigt, von den Ministern Aufklärungen über die zu ihrem Wirkungskreis gehörigen Gegenstände zu verlangen, wobei es in der Regel indessen den Ministern vorbehalten bleibt, inwieweit sie eine solche Auskunft ertheilen wollen.

Nach den Geschäftsordnungen beider Häuser steht auch jedem einzelnen Mitgliede das Recht zu, Anfragen s. g. Interpellationen an die Minister zu richten, wobei letzteren freilich stets überlassen bleibt, ob sie die Frage überhaupt beantworten wollen. Solche Interpellationen müssen bestimmt formulirt und von einer Anzahl von Mitgliedern, (im Herrenhause von 20, im Abgeordnetenhause von 30) unterstützt sein. Insofern die Minister und sonstigen Regierungskommissarien, als Repräsentanten der Staatsregierung, auftreten und sprechen, stehen sie ausserhalb des kollegialen Verbandes des Hauses und es kommt daher weder dem Präsidium, noch dem Hause eine Disciplinargewalt über dieselben zu. Es kann gegen sie keine der üblichen Disciplinarstrafen beschlossen oder verhängt, sondern nur Beschwerde wider sie bei dem Könige erhoben werden. (Zachariä, Th. I., §. 120. S. 677.) Dagegen ist der Präsident, vermöge seines ihm zustehenden Rechtes, die Verhandlungen zu leiten, die Ordnung im Hause aufrecht zu erhalten und zu diesem Behufe jeder Zeit das Wort zu ergreifen, unzweifelhaft befugt, im Nothfalle auch die Rede eines

Ministers zu unterbrechen und ihn auf den parlamentarischen Brauch aufmerksam zu machen, ohne ihm eine eigentliche Rüge ertheilen zu können. Auch darf er einem Minister niemals, wie einem Mitgliede des Hauses, das Wort entziehen, weil dies gegen A. 60, Al. 1 verstossen würde. (v. Rönne, B. I., §§. 130 und 140, wo die im preussischen Abgeordnetenhause 1863 erhobene Streitfrage ausführlich behandelt ist.)

§. 167.

Von der Vertagung, Schliessung und Auflösung der Kammern.

Wie die neuere Volksvertretung nicht mehr das Recht der Selbstversammlung hat, so kann dieselbe auch ihre geschäftliche Wirksamkeit nicht durch eigenen Beschluss einstellen. Anfang und Ende ihrer parlamentarischen Thätigkeit zu bestimmen, ist die Befugniss des Königs: »rex est caput, principium et finis parliamenti.« Auch kennt die preussische Verfassung keine gesetzlich vorgeschriebene Dauer des Landtags, mit deren Ablauf seine Thätigkeit von selbst erlischt (wie z. B. die bayerische Verfassung, Pözl a. a. O., S. 542). Abgesehen von dem einen Fall, wo durch Ablauf der dreijährigen Legislaturperiode die Eigenschaft der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Rechtswegen erlischt, ist zu jeder Einstellung der Thätigkeit der Häuser ein staatsrechtlicher Akt des Königs erforderlich. Es wird hier, wie in allen neueren Verfassungen, so auch in der preussischen, Vertagung, Schliessung und Auflösung unterschieden.

a) Vertagung.

Nach A. 52 der V.-U. kann der König allein die Kammern vertagen, sie haben nicht, wie nach englischem Parlamentsrecht, ein Selbstvertagungsrecht. Das Recht des Königs ist aber an verfassungsmässige Beschränkungen geknüpft. Ohne Zustimmung beider Häuser darf diese Vertagung die Frist von 30 Tagen nicht überschreiten und während derselben Session nicht wiederholt werden. Nach A. 77 ist es nicht zulässig, eine Kammer allein zu vertagen, sondern nach den Grundsätzen des Zweikammersystems müssen stets beide Kammern gleichzeitig vertagt werden.

Das Wesen der Vertagung besteht lediglich darin, dass eine Unterbrechung der Thätigkeit des Landtags auf eine bestimmte Zeit eintritt, ohne dass derselbe geschlossen wird. Sobald die Vertagungszeit abgelaufen ist, beginnt der Landtag von selbst seine Arbeiten wieder aufzunehmen. Eine neue Einberufung findet nicht statt. Die Geschäfte werden ganz wieder so aufgenommen und fortgesetzt, wie sie vor der Vertagung liegen geblieben sind. Präsidenten und Schriftführer bleiben in ihren Aemtern, die Kommissionen in ihrer Zusammensetzung, die Sitzungen werden als fortlaufend bezeichnet. Kurz es kommt in jeder Beziehung das Princip der Kontinuität zur Anwendung.

b) Schliessung oder Entlassung.

Auch diese ist nach A. 51 das alleinige Recht des Königs, von welchem derselbe jeder Zeit nach eigenem Ermessen Gebrauch machen kann. Nach den Grundsätzen des Zweikammersystems und dem Ausspruch des A. 77, Al. 1 ist es indessen nicht zulässig, das eine Haus zu schliessen und das andere weiter tagen zu lassen, sondern die Schliessung muss sich stets auf den ganzen Landtag, d. h. auf beide Häuser erstrecken. Die Schliessung des Landtages geschieht, wie die Eröffnung, durch den König in Person oder durch einen dazu von ihm beauftragten Minister in einer Sitzung der vereinigten Kammern A. 77, Al. 1. Ein Landtagsabschied, wie er nach vielen ältern und neuern deutschen Verfassungen, auch beim Schlusse der preussischen Provinzialstände vorkommt, ist den beiden Häusern der Volksvertretung gegenüber nicht im Gebrauche.

Mit der Schliessung ist die Sitzungsperiode des Landtags beendet. Beide Häuser hören mit diesem Moment auf als Kollegien zu bestehen. Soll der Landtag seine Thätigkeit wieder beginnen, so ist eine neue Einberufung, Eröffnung und Konstituirung desselben erforderlich. Bei diesem neuen Landtage erscheinen indessen die einzelnen Mitglieder des alten Landtages wieder, wenn nicht unterdessen die dreijährige Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses abgelaufen oder dasselbe aufgelöst worden ist.

Durch die Schliessung, im Gegensatz zur blossen Vertagung, werden alle begonnenen Geschäfte des Landtages abgebrochen

und können nicht ohne eine besondere Veranlassung in der neuen Sitzungsperiode wieder aufgenommen werden. Nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses §. 23 sind »alle Gesetzesvorschläge, Anträge und Petitionen mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlussnahme gediehen sind, für erledigt zu erachten«. Dieses s. g. Princip der Diskontinuität, wornach jede Sitzungsperiode ein in sich abgeschlossenes Ganzes bildet, ist zwar durch die V.-U. nicht ausdrücklich ausgesprochen, hat aber seine Anerkennung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, in ausdrücklichen Beschlüssen des andern Hauses, sowie in der Zustimmung der Staatsregierung gefunden und beruht ausserdem, wie Stahl richtig ausgeführt, »auf dem allgemeinen europäischen Rechtsbewusstsein und der europäischen Gewöhnung, dass mit der Schliessung der Kammern alle ihre nicht völlig beendeten Arbeiten expiriren«.

c) Auflösung.

Während die Schliessung den Kammern oder Häusern in ihrer Gesammtheit den kollegialen Charakter entzieht und dieselben zu jeder weitern Thätigkeit unfähig macht, den einzelnen Mitgliedern, als solchen, aber ihre Eigenschaft belässt, geht die Auflösung noch einen Schritt weiter, indem sie allen gewählten Mitgliedern des aufgelösten Hauses ihren Abgeordnetencharakter entzieht und dieselben wieder zu einfachen Staatsbürgern macht.

Den alten landständischen Körperschaften gegenüber konnte schon deshalb die Auflösung nicht in durchgreifender Weise zur Anwendung kommen, weil die Mitglieder derselben grössten Theils kraft persönlichen Rechtes im Landtage sassen und ihnen somit ihre Eigenschaft gar nicht entzogen werden konnte. Die Auflösung gehört vielmehr wesentlich dem Gedankenkreise des neueren konstitutionellen Systems an und ist aus dem englischen Staatsrecht in die kontinentalen Verfassungsurkunden übergegangen.

Der Grundgedanke der konstitutionellen Monarchie ist das organische Zusammenwirken der Staatsregierung und der Volksvertretung bei den wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt. Voraussetzung hierfür ist Uebereinstimmung zwischen diesen

Faktoren wenigstens in den wichtigsten, unmittelbar praktischen Staatsfragen. Fehlt eine solche vollständig und ist an ihre Stelle ein dauerndes Missverständniss oder sogar eine unbesiegliche persönliche Verbitterung getreten, so ist das Staatswohl ernstlich gefährdet. Der Monarch, welcher im konstitutionellen Staate recht eigentlich über den Parteien stehen und selbst seinem eigenen Ministerium gegenüber einen höheren, vorurtheilsfreien Standpunkt einnehmen soll, ist dann recht eigentlich zu einem persönlichen Eingreifen, zur Lösung des staatsverderblichen Konfliktes berufen. Zu diesem Zwecke giebt ihm das konstitutionelle Staatsrecht zwei Mittel an die Hand, Ministerwechsel und Auflösung. Das einfachste und sicherste ist jedenfalls das erste, indem der König an die Stelle des in unversöhnlichem Zwiespalt mit den Kammern lebenden Ministeriums ein solches setzt, welches mit der Mehrheit der Volksvertretung übereinstimmt und Hand in Hand geht. Wichtige Erwägungen, ernste politische Ueberzeugungen können aber den König von einem solchen Schritte zurückhalten, weil er in der Haltung der Kammern nicht den Ausdruck der gesunden öffentlichen Meinung, sondern der Verblendung und der persönlichen Leidenschaft zu erblicken glaubt. In solchen Fällen ist das zweite Mittel, die Auflösung der oppositionellen Wahlkammer, an ihrem Platze. Indem der König den gewählten Volksvertretern ihre Eigenschaft entzieht und neue Wahlen anordnet, wendet er sich an die Nation und fordert dieselbe auf, sich darüber auszusprechen, ob die von den Kammern eingenommene Haltung wirklich der öffentlichen Meinung der Nation entspricht oder nur das Erzeugniss des Parteigetriebes ist. Gewöhnlich ist es eine grosse, unmittelbar praktische Frage, in welcher sich der Zwiespalt zwischen Ministerium und Volksvertretung zuspitzt. »Die Krone befragt, wie Dahlmann sagt, die Meinung des Landes über den Gegenstand, welcher die Ursache der Auflösung war«. Dennoch darf die Auflösung nicht als eine »appellatio principis ad populum« betrachtet und bezeichnet werden; das wäre sie nur, wenn die endgültige Entscheidung dadurch in die Hand der Wähler gelegt und diese somit zu einer höhern Instanz über den König gemacht würden. Die Auflösung ist nichts als ein Versuch, die gestörte Einigkeit zwischen Regierung und Volksvertretung auf friedlichem Wege wiederherzustellen, dessen Er-

folg ebenso von dem Ausfall der Wahlen, wie von dem Willen der Krone abhängig ist, denn auch neuen oppositionellen Wahlen und gleichen Beschlüssen der neuen Kammern gegenüber, liegt staatsrechtlich für den König kein zwingendes Moment vor, das missliebige Ministerium zu entlassen oder dessen Regierungssystem aufzugeben. Daher kann die Auflösung auch vielfach erfolglos bleiben, ja zur Lahmlegung des ganzen konstitutionellen Princips gemissbraucht werden. Ein solcher möglicher Missbrauch nimmt aber diesem Mittel seinen Werth nicht, welches im unparteiischen, ächt konstitutionellen Sinne gehandhabt, unter Umständen viel dazu beitragen kann, den gestörten innern Frieden zwischen den verschiedenen staatlichen Organen wieder herzustellen.

Aus diesem Grunde gewähren alle deutsche Verfassungsurkunden dem Souverän das Recht, die Kammern aufzulösen; auch die preussische V.-U. A. 51 legt dem Könige das Recht bei entweder beide Kammern zugleich oder auch nur eine aufzulösen. Diese Bestimmung war vollständig zutreffend, als auch noch die erste Kammer wesentlich eine Wahlkammer war. (A. 65, Al. 3: »Eine Auflösung der ersten Kammer bezieht sich nur auf die aus Wahl hervorgegangenen Mitglieder.«) Nachdem aber die erste Kammer, das jetzige Herrenhaus, eine neue Zusammensetzung erhalten hat, wornach es lediglich aus Mitgliedern besteht, die erblich oder lebenslänglich berufen sind, ist eine Auflösung dieses Hauses unmöglich geworden.

Trotz des unverändert stehen gebliebenen A. 51, wornach der König entweder beide Kammern zugleich oder auch nur eine auflösen kann, erstreckt sich gegenwärtig das Auflösungsrecht der Krone lediglich auf das Abgeordnetenhaus, als die einzige Wahlkammer. Die Auflösung des Abgeordnetenhauses zieht aber nothwendiger Weise die gleichzeitige Vertagung des Herrenhauses nach sich. A. 77.

Damit die Auflösung des Abgeordnetenhauses nicht zu einer Beeinträchtigung seiner konstitutionellen Wirksamkeit überhaupt gemissbraucht werden könne, enthält die V.-U. A. 51 die Bestimmung: »dass in einem solchen Falle der Auflösung innerhalb eines Zeitraumes von sechzig Tagen die Wähler, innerhalb eines Zeitraumes von neunzig Tagen nach der Auflösung die Kammern versammelt werden müssen«. Die Krone ist unzwei-

felhaft berechtigt, auch ein nicht versammeltes Abgeordnetenhaus aufzulösen, wie dies auch bereits zweimal, am 2. Sept. 1863 und am 9. Mai 1866, geschehen ist. Sobald die Auflösungsverordnung dem versammelten Hause mitgetheilt ist, müssen die Sitzungen sofort abgebrochen werden und alle unerledigten Geschäfte liegen bleiben, ebenso als wäre eine Schliessung oder Entlassung des Landtags erfolgt. Die Auflösung auch nur des Einen Hauses zieht die Beendigung der Sitzungsperiode, den Schluss des ganzen Landtags nach sich.

Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses, welche durch den staatsrechtlichen Akt der Auflösung ihre Eigenschaft, als solche, verlieren, können sowohl nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, als nach ausdrücklicher Bestimmung des A. 75 sofort wieder neu gewählt werden.

DAS

PREUSSISCHE STAATSRECHT

AUF GRUNDLAGE

DES DEUTSCHEN STAATSRECHTS

DARGESTELLT

VON

D^R. HERMANN SCHULZE,

MITGLIED DES HERRENHAUSES UND KRONSYNDIKUS, KÖNIGLICHEM GEHEIMEN JUSTIZRATH UND ORD. PROFESSOR DER RECHTE AN DER UNIVERSITÄT ZU BRESLAU.

ZWEITER BAND.

ZWEITE ABTHEILUNG.

VON DEN FUNKTIONEN DES STAATSORGANISMUS. I. KAP. VON DER GESETZGEBUNG. II. KAP. VON DER VOLLZIEHUNG. I. ABSCHNITT. VON DER VOLLZIEHUNG UEBERHAUPT. II. ABSCHNITT. VON DER JUSTIZ.

LEIPZIG,

DRUCK UND VERLAG VON BREITKOPF & HÄRTEL.

1874.

Das Recht der Uebersetzung in fremde Sprachen bleibt vorbehalten.

Inhalt.

Seite

Erstes Kapitel. Von der Gesetzgebung.

I. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne . 205
II. Entstehung der Gesetze nach konstitutionellem Staatsrecht . . 210
A. Mitwirkung der Volksvertretung 210
Geschichtliche Entwicklung. 210
Das Recht der Gegenwart 216
B. Sanktion und Publikation der Gesetze durch den König 221
III. Verordnungen nach A. 45 der preussischen V.-U. 225
IV. Verordnungen mit Gesetzeskraft nach A. 63 231
V. Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen. 239
VI. Zeitliche und örtliche Wirksamkeit der Gesetze 248
Zeitliche Herrschaft derselben 248
Oertliche Herrschaft der Gesetze 251
VII. Grenzen der gesetzgebenden Gewalt. 253
A. Grenzen der Gesetzgebung in der eigenen Verfassung des Staates 255
B. Grenzen der Gesetzgebung, welche durch einen höhern staatlichen Organismus gezogen sind . . 258
VIII. Aufhebung der Gesetze. Dispensation von denselben. Zeit- und distriktsweise Suspension einzelner Gesetze 259
Aufhebung. 259
Dispensation 260
Suspension der Gesetze 262

Zweites Kapitel. Von der Vollziehung.

Erster Abschnitt. Von der Vollziehung überhaupt 264
Verhältniss von Gesetzgebung und Vollziehung 264
Die Stellung der vollziehenden Gewalt im konstitutionellen Staat. 268
Die eigentliche Zwangsgewalt (potestas executiva subordinata) . . 270
Justiz und Verwaltung 275
A. Objektiver Unterschied zwischen Rechtssachen und Verwaltungsangelegenheiten 277

Seite

B. Geschichtlicher Scheidungsprocess zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden in Betreff ihrer Kompetenz 280
Zweiter Abschnitt. Von der Justiz 289
I. Vom Wesen der Justiz überhaupt 289
II. Verschiedene im Wesen der Justiz liegende Funktionen 293
III. Fundamentalsätze der Justiz nach deutschem und preussischem Staatsrechte 299
Staatlicher Charakter aller Justiz 300
Unabhängigkeit der Gerichte 301
Grundsatz der wiederholten Prüfung richterlicher Urtheile durch einen geordneten Instanzenzug 309
Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens . . 313
IV. Die bürgerliche Rechtspflege 317
V. Die peinliche Rechtspflege 327
VI. Gerichtsherrliche Rechte der Krone 346
VII. Kompetenzgrenzen der ordentlichen Gerichte nach preussischer Gesetzgebung 354
A. Materielle Grundsätze. 354
a. Exemtion 370
b. Prägravation. 371
B. Formelle Entscheidung der s. g. Kompetenzkonflikte 380

Specieller Theil.

Zweite Abtheilung.

Von den Funktionen des Staatsorganismus.

(Regierungsrecht.)

Von den Funktionen des Staatsorganismus.

§. 168.

Einleitung.

In der ersten Abtheilung des speciellen Theiles haben wir die einzelnen Glieder des Staatsorganismus dargestellt und in ihrer rechtlichen Sphäre gegeneinander abgegrenzt. Aber nur im Zusammenwirken dieser eigenartigen Glieder kommt die einheitliche Staatsthätigkeit zu Stande. Diese besteht darin, dass die im Königthume (Kap. I.) und den Staatsämtern (Kap. II.) sich darstellende Staatsgewalt, in organischer Verbindung mit den Staatsbürgern (Kap. III.), den Körpern der Selbstverwaltung (Kap. IV.), der Volksvertretung (Kap. V.) für die Erfüllung der Staatszwecke thätig wird. Alle Thätigkeit des Staatsorganismus tritt formell in Willensäusserungen der Staatsgewalt hervor, wenn zur Erzeugung dieses Willens auch andere Organe mitzuwirken haben. Allerdings besteht in der Möglichkeit eines rechtlichen Willens die Persönlichkeit des Staates, sein eigentlich juristischer Charakter. Diese Willensmöglichkeit bleibt aber immerhin etwas Formelles, ein inhaltsloses Abstraktum. Inhalt erhält sie erst dadurch, dass sie auf die Verwirklichung der Staatszwecke gerichtet wird. Der auf die allseitige Erfüllung der Staatsaufgaben gerichtete Staatswille und die demselben entsprechende Thätigkeit bildet die normale Verrichtung der Staatsgewalt, welche wir im weitesten Sinne Regierung nennen. Den Inbegriff der Normen, welche diese Willensäusserungen der Staatsgewalt, wie sie in Verbindung mit den übrigen Staatsorganen hervorgebracht wer-

den, regeln, bezeichnen wir als das Regierungsrecht, welches wir dem Verfassungsrechte gegenüberstellen.

Die Staatsgewalt kann ihren Willen in zweierlei Weise offenbaren, in der Form allgemeiner, abstrakter Regeln oder konkreter, auf den einzelnen Fall gerichteter Befehle. Die Anwendung dieser oder jener Form der Willensäusserung hängt von der Beschaffenheit der Lebensverhältnisse ab, welche ihre Regelung und Beherrschung durch die Staatsgewalt erwarten. Wo dieselben Fälle in derselben Weise wiederzukehren pflegen, wo die Verhältnisse eine gewisse Stetigkeit und Dauer gewonnen haben, ist es angezeigt, allgemeine Regeln aufzustellen, wornach alle Fälle der gleichen Art behandelt werden sollen. Wo aber ein einzelner Fall nach der bereits feststehenden gesetzlichen Regel zu entscheiden ist oder wo ein in der Mannigfaltigkeit des Lebens hervortretendes, individuelles Bedürfniss Abhülfe oder Versorgung erwartet, ist das Feld des konkreten, unmittelbaren Eingreifens der Staatsgewalt in den einzelnen Fall.

Wir bezeichnen die erste Form der Staatsthätigkeit als die Gesetzgebung, die zweite als die Vollziehung, Executive, Regierung im engern Sinne. Gesetzgebung und Vollziehung erstrecken sich nicht über dem Gegenstande nach verschiedene Gebiete der Staatsthätigkeit, sondern sie sind dieselbe Staatsgewalt nur in zwei verschiedenartigen Formen der Aeusserung, die sich über das ganze Gebiet der Staatsthätigkeit erstrecken. Wir stellen somit der Gesetzgebung »den gesammten Bereich der vollziehenden Gewalt« gegenüber. Darnach zerlegt sich auch unsere folgende Darstellung in die Lehre von der Gesetzgebung und der Vollziehung.

Erst bei der letztern wird der tiefgreifende Unterschied zwischen Verwaltung und Justiz zur Sprache kommen, die beide zur Vollziehung im weitern Sinne gehören.

Erstes Kapitel.

Von der Gesetzgebung.

§. 169.

I. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne.*

Zunächst muss der Begriff des Gesetzes unabhängig von der Staatsform festgestellt werden, denn derselbe gehört nicht ausschliesslich der konstitutionellen Staatsordnung an. Auch in der absoluten Monarchie, wo der König allein das Gesetz giebt, darf doch nicht jede staatliche Willensäusserung des Königs als Gesetz betrachtet werden. Zum Begriffe eines Gesetzes gehören in jeder Staatsform folgende Merkmale:

1) Es muss eine Vorschrift von der höchsten Staatsgewalt ausgehen. Wem im konkreten Staate die gesetzgebende Gewalt zusteht, ist eine Frage des positiven Staatsrech-

---

*) J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen. Kap. IV. S. 189—336. (Die eingehendste Darstellung der deutschen Territorialgesetzgebungsgewalt). Pütter instit. jur. publici §. 221 ff. Häberlin, Handbuch des Staatsrechts B. II. §. 221 ff. Leist, Staatsr. §. 105 ff. Gönner, Staatsr. §. 287 ff. Klüber, Oeffentl. R. §. 361. H. A. Zachariä Th. II. §. 155 ff. Zöpfl, Grundsätze Th. II. S. 493. Stahl's Rechtsph. Th. II. Abthl. 2. Wichtig sind auch die Lehrbücher des Privatrechts, soweit sie von der Theorie der Rechtsquellen handeln z. B. O. Stobbe, Handbuch B. I. §. 18 S. 109. Unger, Oesterr. Privatr. B. I. S. 25 ff. v. Wächter, Würtemb. Privatr. Bd. II. S. 18 ff. Fr. Förster, Theorie und Praxis I. §. 9. v. Windscheid, Pandekten §. 20. Das Beste über den Unterschied von Gesetzen im materiellen und formellen Sinne findet sich bei P. Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuss. Verfassungsurkunde (1871) S. 6 ff.

tes. Die gesetzgebende Gewalt ist unzweifelhaft die höchste im Staate, denn sie bestimmt die anderen Funktionen, ohne von diesen wieder bestimmt werden zu können.

Das Gesetz ist formell der feierlichste, materiell der mächtigste Willensausdruck der Staatsgewalt. Der seiner selbst bewusst gewordene, moderne Staat nimmt das Recht der Gesetzgebung ausschliesslich für sich in Anspruch, während der unentwickelte Staatsbegriff des Mittelalters ein Gesetzgebungsrecht, jus statuendi, auch der kleinern Kreise, der Gemeinden, Landschaften und sonstiger Korporationen in weitgehender Weise zuliess. Im modernen Staate ist zwar die Autonomie dieser kleinern Kreise nicht ganz beseitigt, aber sie bewegt sich nur innerhalb des Rahmens des Gesetzes und bedarf der staatlichen Genehmigung. Diese Erzeugnisse der Autonomie sind aber keine Gesetze im staatsrechtlichen Sinne. Ebensowenig kann blossen Behörden eine gesetzgebende Gewalt zustehen. Wenn einzelnen von ihnen die Befugniss eingeräumt ist, in ihren Amtsbezirken über gewisse unbedeutende Gegenstände allgemeine Vorschriften zu erlassen, wie sie z. B. das Gesetz vom 11. März 1850 über die Polizeiverwaltung den Bezirksregierungen und Ortspolizeibehörden überträgt, so darf dies nicht als eine gesetzgebende Gewalt dieser Behörden aufgefasst werden, denn derartige Vorschriften sind nicht wie Gesetze absolut gültige Normen, sondern gelten nur bedingt, »insoweit sie nicht mit den Gesetzen oder den Anordnungen höherer Behörden in Widerspruch stehen«.

2. Aber nicht jede Vorschrift der höchsten Staatsgewalt ist ein Gesetz. Ein Befehl, eine thatsächliche Handlungsweise, eine Anordnung der Regierung für den einzelnen Fall ist niemals ein Gesetz, weil sie ihre Kraft mit dem einzelnen Falle erschöpft, weil sie nicht auf andere, wenn auch noch so gleichartige Vorkommnisse erstreckt werden kann. Zum Begriffe des Gesetzes gehört die Allgemeinheit der Regel, welche in allen logisch darunter fallenden Fällen befolgt werden soll.[1]

---

1) In diesem Punkte können wir der Ansicht P. Laband's nicht beitreten, welcher das Merkmal der Allgemeinheit aus dem Begriffe des Gesetzes ganz streichen will, indem er sagt: »Es ist durchaus kein begriffliches Hinderniss vorhanden, ein einzelnes konkretes Rechtsverhältniss durch ein Gesetz zu normiren, sodass das letztere nur auf einen einzigen Fall Anwendung

Es verwirrt den begrifflichen Unterschied, wenn man die s. g. constitutiones personales oder die Privilegienertheilungen, als Specialgesetze bezeichnet und unter der Lehre von der Gesetzgebung abhandelt. Es ist möglich, dass ein Gesetz thatsächlich nur einmal, vielleicht niemals zur Anwendung kommt (etwa ein Strafgesetz gegen den Vatermord); dies schadet dem Begriffe des Gesetzes ebensowenig, als wenn es sich nur auf einzelne Klassen der Staatsbürger, Soldaten, Frauen, Minderjährige, Kaufleute erstreckt (jus singulare) oder wenn es nur für einzelne Theile des Staatsgebietes erlassen ist (lokale Gesetzgebung).

Dem Merkmale der Allgemeinheit ist genügt, wenn sich nur der Regel überhaupt eine Zahl von nicht vorauszusehenden Fällen logisch unterzuordnen hat. Dagegen gehört zum Begriffe des Gesetzes keineswegs eine längere Dauer der Norm. Allerdings gelten die meisten Gesetze für immer, d. h. so lange bis sie verfassungsmässig wieder aufgehoben sind, aber es giebt auch Gesetze, welche sich selbst eine bestimmte Frist gesteckt haben, z. B. s. g. transitorische Gesetze.

3. Die allgemeine Vorschrift, welche das Gesetz ausspricht, muss eine wirkliche Rechtsregel sein, nicht blos ein logischer Satz, ein wissenschaftliches Axiom. Allgemeine Empfehlungen gewisser landwirthschaftlicher Kulturarten, gewisser Ge-

---

findet.« Als Beispiel führt er an »das Gesetz über die Beschlagnahme des Vermögens des Königs von Hannover«. Wenn man den Begriff der Allgemeinheit aufgiebt, so kann man auch nicht von einer Regel sprechen, welche eben immer einen ganzen Kreis von Fällen beherrschen will. Es ist dann unmöglich eine Grenze zwischen Gesetzen und Verwaltungsakten zu ziehen. Zu letztern ist jene Beschlagnahme unzweifelhaft zu rechnen, wenn sie auch in der Form der Gesetzgebung vor sich gegangen ist. Wir halten die Auffassung von Gerber für durchaus korrekt, wenn er die Ertheilung von Privilegien als Verwaltungshandlung bezeichnet. »Privilegien im objektiven Sinne sind individuelle Normirungen konkreter Rechtsverhältnisse, Privilegien im subjektiven Sinne sind die aus jenen individuellen Normirungen für eine bestimmte Person oder Sache entstandenen Rechte und Befugnisse, welche einmal begründet in die Kategorie der wohlerworbenen Rechte gehören.« Abgesehen von dem völkerrechtlichen Moment, dass man sich mit dem Könige von Hannover in einem Kriegszustande zu befinden annahm, würde ich diese Beschlagnahme nicht als ein Gesetz, sondern als ein privilegium odiosum in Gesetzesform erklären.

sundheitsmassregeln, wie sie besonders früher von den Regierungen auszugehen pflegten, sind ebensowenig Gesetze, als Proklamationen des Herrschers, wenn darin auch noch so wichtige staatliche Grundsätze ausgesprochen werden. Um Rechtsregel zu sein, müssen sich solche Vorschriften materiell auf den Organismus des Staates in seiner Gesammtheit, auf das Verhältniss der Staatsgewalt zu den Staatsbürgern oder auf die Verhältnisse der letztern untereinander beziehen, wie auch das A. L. R. zum Begriffe des Gesetzes rechnet: »dass es die besondern Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt oder die gemeinen Rechte abändert, ergänzt oder erklärt«. Zum Wesen des Gesetzes gehört daher immer auch die staatliche Erzwingbarkeit der Norm. Wenn es neben dem absoluten Rechte, besonders auf dem Gebiete des Privatrechts, viele Gesetze giebt, welche als »Auslegungen des unvollständig gebliebenen Privatwillens« nur s. g. vermittelndes Recht enthalten, so findet auch hier ein eventueller Zwang statt, indem die Parteien, welche von der Freiheit der Privatdisposition keinen Gebrauch gemacht haben, gezwungen werden, die nicht abgeänderten gesetzlichen Vorschriften gegenseitig als bindend anzuerkennen und zu beobachten.

4. Zum Wesen des Gesetzes gehört schliesslich auch die von der Staatsgewalt ausgehende Veröffentlichung desselben d. h. die officielle Mittheilung an diejenigen, welche der erlassenen Vorschrift künftig gehorchen sollen. Niemand ist verbunden, einer Vorschrift Folge zu leisten, welche er kennen zu lernen ausser Stande war.

Es muss den Bürgern wenigstens die Möglichkeit gegeben sein, sich über das Vorhandensein einer Vorschrift zu unterrichten. Es wäre ungerecht, wenn jemandem aus der Nichtbeobachtung einer Vorschrift, die er gar nicht kennen konnte, irgendwie gesetzliche Nachtheile erwachsen sollten.

Somit ist das Gesetz im materiellen Sinne eine von der höchsten Staatgewalt ausgehende, veröffentlichte allgemeine Rechtsvorschrift.

In diesem Sinne hatte die deutsche Wissenschaft den Begriff des Gesetzes längst festgestellt, ehe die konstitutionelle Staatsform zum Durchbruch gekommen war. Als leitender Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechts kommt nun überall

zur Geltung, dass der Monarch kein Gesetz erlassen kann ohne Zustimmung der Volksvertretung. Somit tritt zu dem materiellen Begriffe des Gesetzes noch ein formelles Erforderniss hinzu. Gesetze sind im konstitutionellen Staate nur die vom Herrscher unter Zustimmung der Volksvertretung erlassenen, veröffentlichten allgemeinen Rechtsregeln.

Da man aber bei der Abfassung der neuen Verfassungsurkunden vielfach von der Theorie der Theilung der Gewalten ausging, so verlegte man die ganze Theilnahme der Kammern an der Ausübung der Staatsgewalt lediglich in das Gebiet der Gesetzgebung und suchte alle ihre Befugnisse auf Akte der gesetzgebenden Gewalt zurückzuführen. So entstand der sinnverwirrende Sprachgebrauch alles »Gesetz« zu nennen, was zu seiner rechtsgültigen Entstehung der Zustimmung der Kammern bedarf, mag es sich materiell noch so wenig unter den Begriff des Gesetzes bringen lassen. Dieser Sprachgebrauch hat sich auch in viele Artikel der preussischen V.-U. eingeschlichen, wo die Genehmigung von blossen Verwaltungsakten und Rechtsgeschäften durch die Kammern fälschlich als »Gesetz« bezeichnet wird; so in A. 103, nach welchem die Aufnahme von Anleihen und die Uebernahme von Garantien »nur auf Grund eines Gesetzes« stattfinden kann; so in A. 49, wonach der König eine bereits eingeleitete Untersuchung »nur auf Grund eines besondern Gesetzes« niederschlagen kann, während es in A. 48 und 55 richtig heisst: »Verträge mit fremden Regierungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind u. s. w.« und: »Ohne Einwilligung beider Kammern kann der König nicht Herrscher fremder Reiche sein.« Besondere Verwirrung hat dieser Sprachgebrauch in A. 99 angerichtet, wo es heisst, dass der Staatshaushalt jährlich durch ein »Gesetz« festgestellt werden soll. Davon wird unten im »Finanzrecht» noch weiter die Rede sein.

Der materielle Begriff des Gesetzes wird durch das konstitutionelle Staatsrecht nicht aufgehoben, sondern nur beschränkt. Im absoluten Staate sind alle von der höchsten Staatsgewalt ausgehenden allgemeinen Rechtsvorschriften »Gesetze«, mag man sie so nennen oder nicht; im konstitutionellen Staate bezeichnet man nur solche als Gesetze, welche unter Zustim-

mung der Volksvertretung erlassen sind. Zu den in jeder Staatsform geltenden materiellen Merkmalen des Gesetzes tritt also noch ein formelles, die Mitwirkung der Volksvertretung.

II. Entstehung der Gesetze nach konstitutionellem Staatsrechte.

A. Mitwirkung der Volksvertretung.

§. 170.

1) Geschichtliche Entwicklung.[1]

Im eigentlichen Mittelalter erschien nur das Reich als Staat. Daher stand auch nur diesem eine gesetzgebende Gewalt zu, von welcher es jedoch nach mittelaltriger Weise nur sparsamen Gebrauch machte. Die Territorien waren keine Staaten, die Landesherrn keine Inhaber einer Staatsgewalt. Von einer gesetzgebenden Gewalt der letztern konnte daher wenigstens im XIII. und XIV. Jahrh. nirgends die Rede sein. Die Landesherrn hatten vom Kaiser den Gerichts- und Heerbann und allerlei andere Regalien erhalten, aber ihre Befugnisse hatten einen wesentlich executiven Charakter; sie konnten wohl Vorschriften über die Ausübung ihrer Rechte erlassen, nicht aber den Rechtszustand ihrer Unterthanen bestimmen oder verändern. Die Landrechte des XIV. Jahrh. sind wesentlich nur Aufzeichnungen schon bestehenden Rechts und gehen meist nicht einmal von den Landesherrn selbst aus, sondern sind mehr als Verabredungen, Besprechungen der genossenschaftlichen Landesgemeine zu betrachten — Küren, Willkühren, plebiscita z. B. das bayerische Rechtsbuch König Ludwigs IV. vom J. 1346.

Die ersten Versuche der Landesherrn allgemeine Vorschriften für ihre Unterthanen zu erlassen waren gegen das Fehdewesen gerichtet; es waren die den gleichartigen Reichsgesetzen nachgebildeten Landfriedensgesetze für die einzelnen Territorien, welche die Fürsten mit ihren Ständen vereinbarten. Diese territorialen Landfrieden standen noch in der Mitte zwi-

---

1) Vergl. die Literatur über die Geschichte der Landstände B. II. §. 152. S. 109.

schen Bündnissen und Gesetzen, näherten sich jedoch darin schon mehr den Gesetzen, dass man den Beschluss nach Stimmenmehrheit fasste und die Widerstrebenden sich unterwerfen mussten. Diese sehr zahlreichen beschworenen ständischen Landfrieden haben viel dazu beigetragen, die landesherrlichen Territorien und die darin gesessenen Stände zu einem wenigstens staatsähnlichen Organismus zu verschmelzen. So kam man im XV. Jahrh. dem Begriffe einer landesfürstlichen Gesetzgebung unter Mitwirkung der Landstände bereits ziemlich nahe.

Da eine gesetzgebende Gewalt ursprünglich in der Landeshoheit nicht lag, so konnte nur durch Vereinigung der landesherrlichen Amtsmacht mit der Autonomie der Landesgemeine oder Landschaft etwas Gesetzesähnliches erzielt werden. (Eichhorn, Unger, K. Maurer.)

Es lag daher in der innern Nothwendigkeit der Verhältnisse, dass der Landesherr ohne Willen der Landstände keine neuen derartigen Normen erlassen konnte. Es genügte nicht, blos ihren Rath gehört zu haben und es wäre in dieser Zeit geradezu undenkbar gewesen, wenn der Landesherr, gegen den erklärten Ausspruch der Landstände, Gesetze hätte erlassen wollen, von deren gutem Willen die Ausführung der Gesetze im wesentlichen abhing.

Eine veränderte Auffassung machte sich mit dem XVI. Jahrh. geltend, wo unter Einfluss des römischen Rechts das Fehderecht aufgehoben, die altdeutsche Gerichtsverfassung mit der römisch-kanonischen vertauscht, der gesammte Rechtszustand in Deutschland nach gewissen abstrakten Grundsätzen umgegossen wurde. In dieser Zeit wurde der im Reiche immer mehr erlöschende Staatsbegriff auf die Territorien übertragen; dieselben wurden von den Juristen als Staaten, die Landesherrn als Regenten »principes« betrachtet, denen man eine wahre Staatsgewalt und somit, nach römischer Auffassung ein unbeschränktes Gesetzgebungsrecht zusprach. Mit dem Satze: »quod principi placuit, legis habet vigorem« meinten diese römisch gebildeten Juristen alle in der bisherigen Entwicklung begründeten landständischen Befugnisse ohne weiteres zurückweisen zu können. Dabei wurden gerade jetzt der landesherrlichen Gesetzgebung weitgehende Aufgaben gesteckt. Während die Reichsgesetzgebung auch in dieser Zeit, besonders auf dem Ge-

biete des Privatrechts, im ganzen unthätig blieb, galt es doch gerade jetzt, die unausgeglichenen Gegensätze zwischen einheimischem und fremdem Rechte zu versöhnen, die neuen Gedanken auf dem Gebiete der gesammten Rechtsordnung durchzuführen, die Grundlagen des modernen Staates zu legen. Diese Aufgabe fiel lediglich der Territorialgesetzgebung anheim. So sehen wir denn seit dem Ende des XV. und seit dem Anfange des XVI. Jahrh. eine umfangreiche, planmässige Gesetzgebung in allen deutschen Ländern sich entwickeln. Aber noch ist die geschichtlich begründete, reale Macht der Landstände überall stärker, als die absolutistische Theorie der Romanisten. Häufig geht sogar in dieser Zeit die erste Veranlassung zu einer gesetzgeberischen Thätigkeit von den Landständen aus. Nur ausnahmsweise kommt es vor, dass ein wichtiges Gesetz erlassen wird, bei welchem die Theilnahme der Landstände nicht zu erkennen ist, z. B. die erste würtembergische Landesordnung von 1495. Bei der Verschiedenartigkeit der deutschen Territorialentwicklung konnte sich allerdings ein gemeinrechtlicher Grundsatz über den Antheil, welcher dem Landesherrn einerseits, den Landständen andererseits an der Gesetzgebung zukommt, nicht bilden. Als Regel kann aber für diese Zeit angesehen werden, dass den Landständen bei allen eigentlichen Landesgesetzen ein Recht des Beiraths, der Mitwirkung und der Zustimmung zustand. So wurden nachweisbar in allen einzelnen Ländern der jetzigen preussischen Monarchie, in Brandenburg, Pommern, Preussen u. s. w. Gesetze nur mit Zustimmung der Landstände gegeben.

Erst mit dem XVII. Jahrh. nach der furchtbaren Verwüstung des dreissigjährigen Krieges tritt eine Abschwächung der landständischen Rechte auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung ein; doch zeigt sich auch hier eine merkliche Verschiedenheit im Staatsrechte der einzelnen Territorien.

Seit dem grossen Kurfürsten verschwindet die Theilnahme der landständischen Körperschaften an der gesetzgebenden Gewalt in allen Gebieten seiner Herrschaft. Seit Anfang des XVIII. Jahrh. ist im Staate Brandenburg-Preussen die Gesetzgebung ausschliesslich und unbeschränkt in den Händen des Königs, während sich in andern deutschen Staaten eine Mitwirkung der Landstände bei der Gesetz-

gebung durch das ganze XVIII. Jahrh. hindurch erhält. Die Art und Weise dieser Mitwirkung ist freilich nach Moser's Zeugniss sehr verschieden, »indem sie in manchen Ländern dunkel, unbestimmt, des Landesherrn Willkühr überlassen und veränderlich ist, in andern Ländern dagegen die Rechte des Landesherrn und der Landstände in diesem Stücke durch Verträge oder Herkommen bestimmt sind, aber so dass die Landstände an einem Orte mehr, an andern weniger zu sagen haben. Wo in einem Lande ausdrückliche Verträge vorhanden sind, welche bestimmen, dass und in wieweit Landstände bei Abfassung neuer oder Erneuerung, Erläuterung, auch Abänderung alter Landesgesetze zu sprechen haben, da bleibt es billig dabei und wann ein Landesherr sie davon verdrängen wollte, würden sie ohne Zweifel von den höchsten Reichsgerichten bei ihren Gerechtsamen geschützt werden«.

Bestritten war in vielen Territorien, bei welchen Gesetzen die Landstände mitzuwirken hätten, ob bei allen oder nur bei solchen Gesetzen, welche unmittelbar in die Rechte der Landstände eingriffen, ferner, ob die Mitwirkung der Stände sich blos auf »ein rathsames Gutachten« beschränke oder ob sie ein wirkliches Zustimmungsrecht besässen. In vielen Territorien hatten sich die Stände in der That auf ein blosses »votum consultativum« zurückdrängen lassen, in andern hatten sie ein wirkliches Zustimmungsrecht bewahrt, so z. B. in Ostfriesland, Würtemberg und Meklenburg. Während indessen in den beiden erstgenannten Ländern, in deren Verfassungen sich bereits Anklänge an das konstitutionelle System zeigen, alle allgemeinen Landesgesetze der ständischen Zustimmung bedürfen, macht das meklenburgische Staatsrecht Unterscheidungen, in welchen sich der Charakter des altständischen Territorialstaates wahrhaft typisch darstellt. Nach dem jetzt noch geltenden Erblandesvergleiche von 1755 steht dem Landesherrn auf seinen Domänen und Aemtern für die daringesessenen Unterthanen das unbeschränkte Gesetzgebungsrecht zu, während alle Gesetze, welche das ganze Land mit Inbegriff der Ritter- und Landschaft angehen, der Mitwirkung der Landstände bedürfen, jedoch in verschiedener Weise. »Verordnungen und Gesetze, welche gleichgültig, jedoch zur Wohlfahrt des ganzen Landes absichtlich und diensam sind«, sollen nicht publicirt werden, ohne dass vorher »das

rathsame Bedenken und Erachten der Ritter- und Landschaft oder wenigstens der Landräthe und des engern Ausschusses« vernommen worden ist, »wo dagegen die zu erlassende Verordnung den Gerechtsamen der Ritter- und Landschaft entgegenläuft, soll ohne der Ritter- und Landschaft ausdrückliche Bewilligung nichts verhängt werden«.

Es sind hiernach die durch Privileg und Herkommen befestigten, wohlerworbenen ständischen Rechte, welche ohne ausdrückliche Zustimmung der Landstände nicht abgeändert werden dürfen, während die wichtigsten Anordnungen für das Gemeinwohl des Landes als »gleichgültig« gelten und zu ihrem Erlasse nur des gutachtlichen Beirathes der Landstände bedürfen. Bei dem privatrechtlich-egoistischen Charakter der damaligen Landstände lag ihnen meist an der Behauptung eines allgemeinen Gesetzgebungsrechts viel weniger, als an der Zurückweisung jedes möglichen Eingriffes in ihre verbrieften Sonderrechte.

So sehr verknöchert und entartet die altlandständische Verfassung in ihrer letzten Phase war, so war es doch immerhin nicht ohne Bedeutung, dass noch bis in dieses Jahrhundert herein in verschiedenen Territorien eine Theilnahme der Landstände an der Gesetzgebung als ein Satz des positiven deutschen Landesstaatsrechts angesehen wurde, sodass unsere neuern Verfassungsurkunden sich hier nicht auf ein naturrechtliches Postulat zu berufen brauchten, sondern an ein geschichtlich begründetes Anrecht der deutschen Landesvertretung anknüpfen konnten.

Die ersten konstitutionellen Verfassungsurkunden Deutschlands schliessen gerade hier eng an die ältern landständischen Verhältnisse an, indem sie von dem allgemeinen landesherlichen Gesetzgebungsrechte ausgehend, diejenigen Gegenstände zu bestimmen suchen, wo die Mitwirkung der Volksvertretung einzutreten hat. Da sie die Landstände nicht zur Theilnahme bei allen Gesetzen heranziehen wollen, so müssen sie den Versuch machen, den Umfang des ständischen Theilnahmerechts zu umschreiben. Die älteste konstitutionelle, in vieler Hinsicht

merkwürdige Sachsen-Weimarische Verfassung vom 5. Mai 1816 legt den Ständen das Recht bei: »an der Gesetzgebung in der Art theilzunehmen, dass neue Gesetze, welche die Landesverfassung betreffen oder die persönliche Freiheit, die Sicherheit oder das Eigenthum der Staatsbürger im ganzen Lande oder in einer ganzen Provinz zum Gegenstande haben und eben deshalb das Allgemeine angehen, ohne ihren, der Landstände, vorgängigen Beirath und ihre Einwilligung nicht erlassen werden dürfen«. Kürzer, jedoch wesentlich gleichbedeutend ist die Bestimmung der bayerischen Verf. vom 26. Mai 1818 Tit. VII § 2: »Ohne Beirath und Zustimmung der Stände kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigenthum der Staatsangehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden.« Dasselbe bestimmt fast wörtlich die badische V.-U. vom 22. Aug. 1818 §. 65. Sichtlich unter dem Einflusse dieser Formulirung steht auch das preussische Gesetz vom 5. Juni 1823, wonach den Provinzialständen »die Entwürfe solcher allgemeinen Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigenthumsrechten zum Gegenstande haben, vorgelegt werden sollen«, freilich hier nur zur Berathung.

Einen weitern Schritt thut zuerst die würtemb. V.-U. vom 25. Sept. 1819 Kap. VII §. 88, indem sie ausspricht: »Ohne Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden.« Hier wird zum erstenmal der Versuch aufgegeben, das ständische Zustimmungsrecht auf gewisse Gegenstände der Gesetzgebung zu beschränken, was allerdings bei der Unbestimmtheit der Ausdrücke nicht viel Bedeutung gehabt hatte, und den Ständen ein Zustimmungsrecht bei allen Gesetzen ohne Unterschied des Gegenstandes zugestanden. Die würtembergische Formel findet sich in vielen Verfassungen vor dem J. 1848 wieder, so z. B. in der kurhessischen vom 5. Januar 1831 §. 95, in der Hessen-Darmstädtischen vom 17. Dec. 1820 §. 72, während in andern Verfassungen dieser Zeit, z. B. in der Sachsen-Altenburgischen vom 29. April 1831 §. 201 und der Sachsen-Meiningschen vom 23. Aug. 1829 A. 85 die ältere Weimarisch-Bayerische Formel zu Grunde liegt. Erst seit dem Jahre 1848 drang die Formel

der französischen Charte vom 4. Juni 1814 §. 15 in Deutschland und zwar zuerst in die preussische Verfassung ein:

»Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt,«

welche indessen, richtig verstanden, nichts anders enthält, als die bis dahin übliche Formel der würtembergischen und anderer Verfassungen.

§. 171.

2) Das Recht der Gegenwart.

Bis zum J. 1848 stand in Preussen dem Könige die alleinige und ausschliessliche Ausübung der gesetzgebenden Gewalt zu. Neben ihm stand kein selbstständiges mitwirkendes Organ mit entscheidender Stimme. Die vorgeschriebene Prüfung durch den Staatsrath hatte nur einen fakultativen Charakter, die Provinzialstände, sowie der vereinigte Landtag nur eine berathende Stimme in Gesetzgebungsangelegenheiten. Mit diesen Traditionen der absoluten Monarchie brach zuerst die Verheissung vom 6. April 1848: »dass den künftigen Vertretern des Volkes jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen zustehen soll«. Auf Grund dieser königlichen Zusage nahm der Verfassungsentwurf vom 20. Mai 1848 diejenigen Bestimmungen auf, welche jetzt den A. 62 der V.-U. vom 31. Januar 1850 bilden:

»Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und beide Kammern ausgeübt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.«

Jedenfalls steht bei dieser Formulirung fest, dass man nicht, wie in den ältern Verfassungen, den Kammern nur ein Mitwirkungsrecht bei gewissen Arten der Gesetze einräumen, sondern dass man ihr Zustimmungsrecht auf alle Gesetze ohne Ausnahme erstrecken wollte. Wenn oben bemerkt wurde, dass in der preussischen V.-U. das Wort »Gesetz« bisweilen im materiellen, bisweilen im formellen Sinne gebraucht werde, so kann es in diesem Artikel nur im ersteren Sinne angewendet sein, weil derselbe sonst nur völlig tautologisch sagen würde: kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Kammern zu Stande kommen und

was mit Zustimmung der Kammern zu Stande kommt, ist ein Gesetz. Da nun die V.-U. selbst den Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne nicht feststellt, so ist derselbe der Wissenschaft zu entnehmen. Darnach ist Gesetz jede von der höchsten Staatsgewalt ausgehende, veröffentlichte, selbstständige, allgemeine Rechtsvorschrift. (§. 169) Während die älteren Verfassungen (Bayern, Baden, Weimar u. s. w.) immer nur bestimmte Arten von Gesetzen an die Zustimmung der Volksvertretung knüpfen und daneben noch einen der Krone allein zustehenden Bereich der Gesetzgebung kennen, kann in Preussen jedes Gesetz in dem oben entwickelten Sinne nur durch die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser zu Stande kommen.

Auch ist bereits oben dargethan, dass das Merkmal der Allgemeinheit auch solchen Vorschriften zukömmt, welche sich nur auf eine bestimmte Klasse von Staatsbürgern oder auf einen Theil des Staatsgebietes beziehen. Wenn die Krone daher h. z. T. noch Gesetzesentwürfe von provinzieller oder lokaler Bedeutung den Vertretungskörpern der Provinzen oder Kreise vorlegt, so kann deren Beschlussnahme nie mehr bedeuten, als ein rathsames Gutachten, dessen Beachtung lediglich vom Ermessen der Krone und der Häuser abhängt. Auch kann von einer Verpflichtung der Krone die Entwürfe blosser Provinzialgesetze den Provinzialständen zur Berathung und Begutachtung vorzulegen, nicht mehr die Rede sein, da die Bestimmung des Gesetzes vom 5. Juni 1823 Nr. 1, wonach alle Gesetzesentwürfe, welche allein die Provinz angehen, zur Berathung an die Provinzialstände gelangen sollen, durch A. 62 der V.-U. ausser Kraft gesetzt ist. Nach diesem Artikel steht die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt allein und ausschliesslich dem Könige und beiden Häusern zu, ohne dass ein Unterschied zwischen allgemeinen und provinziellen Gesetzen gemacht wird. Die Provinzialstände haben jetzt nur ein Gutachten über derartige Entwürfe abzugeben, »wenn es von der Staatsregierung von ihnen erfordert wird«.

Die Anregung zum Erlasse von neuen Gesetzen, zur Abänderung oder Aufhebung von alten Gesetzen kann sowohl von der Krone, wie von den Kammern ausgehen. So stand es nach Moser's Zeugniss (a. a. O. S. 311) schon den alten Landständen frei: »wenn sie in diesem oder jenem einen Mangel an

nöthigen Landesgesetzen und Ordnungen verspüren oder wenn sie finden, dass alte Gesetze nicht mehr auf die jetzige Zeit passen oder dass alte und neue Gesetze nicht zum gemeinen Besten gereichen oder doch verbessert werden können, dass sie dem Landesherrn deswegen Vorstellungen thun und dadurch Gelegenheit zu einem neuen Gesetze oder Abänderung und Verbesserung alter Gesetze geben dürfen. — — — Den Aufsatz machen zu dürfen ist ein Vorrecht des Landesherrn, so ihm niemand streitig machen kann und wer den Aufsatz machen darf, der hat viel dadurch gewonnen«; doch bezeugt Moser auch, dass den Ständen nicht selten überlassen wurde, den Entwurf eines neuen Gesetzes zu machen. Auf diesem Standpunkte standen die deutschen Verfassungen vor dem J. 1848. Ueberall waren die Stände berechtigt, Gesuche oder Anträge auf Erlassung, Aufhebung oder Abänderung der Gesetze an die Regierung gelangen zu lassen (s. g. ständisches Petitionsrecht); die eigentliche Initiative im engern Sinn d. h. die Vorlage eines Gesetzentwurfes stand dagegen lediglich der Regierung zu. Seit dem J. 1848 änderte sich indessen die staatsrechtliche Auffassung dahin, dass man auch den Kammern ein Recht der Initiative beilegte d. h. das Recht selbst Gesetzesentwürfe auszuarbeiten und dieselben auch der andern Kammer zur Berathung und Zustimmung, sowie der Krone zur Bestätigung vorzulegen, und zwar meistens ohne Unterscheidung der verschiedenen Arten der Gesetze (in Bayern mit Ausnahme der Veränderung gewisser Theile der Verfassungs-Urkunde, Ges. vom 4. Juni 1848). Unbeschränkt in Betreff des Gegenstandes ist das Recht der Initiative nach A. 64 der preuss. V.-U.: »Dem Könige, sowie jeder Kammer, steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen.« Es erstreckt sich daher unzweifelhaft auch auf Veränderungen der Verfassung. In formeller Beziehung ist indessen die Initiative der Krone wie beider Häuser dadurch beschränkt, dass nach A. 64 »Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen sind, in derselben Sitzungsperiode nicht mehr vorgebracht werden dürfen«, eine Bestimmung, welche sich auf alle Gesetzesvorschläge bezieht, mögen dieselben von der Krone, von einem Hause oder von einem einzelnen Mitgliede ausgegangen sein. Materiell beschränkt in seiner Initiative ist ausser-

dem das Herrenhaus in Einem Punkt, indem dasselbe nicht das Recht hat, Finanzgesetze in Vorschlag zu bringen. Die Vorschrift des A. 62 der preussischen V.-U. Al. 3, »dass Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden sollen« beschränkt buchstäblich allerdings nur die Initiative der Krone. Da aber der leitende Gedanke dieser Vorschrift ist, dass alle finanziellen Vorlagen zuerst an das Abgeordnetenhaus gelangen sollen, weil man in diesem vorzugsweise die Steuerkraft des Landes, die Vertretung der Steuerzahlenden erblickt, so darf auch das Herrenhaus selbst nicht, ohne Verletzung dieser ratio legis, Finanzgesetzentwürfe einbringen, während es unzweifelhaft berechtigt ist, Bitten und Anträge in dieser Beziehung an die Krone zu richten.

In Betreff aller andern Gesetzesentwürfe steht es dagegen der Krone frei, welchem Hause sie zuerst die Vorlage machen will. Wenn auch Zweckmässigkeitsgründe und die allgemeine konstitutionelle Theorie dafür sprechen, dass Gesetzesvorlagen immer einem Hause zuerst gemacht werden, so wird doch von Rönne unrichtig aus A. 64 Al. 2 gefolgert, dass es der Krone geradezu verboten sei, einen Gesetzesentwurf bei beiden Häusern gleichzeitig einzubringen. Der A. 64 Al. 2 sagt weiter nichts, als dass »Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen sind, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden dürfen«. Daraus folgt nur, dass wenn die Gesetzesvorlage in einem der beiden zugleich damit befassten Häuser ihrem ganzen Inhalte nach verworfen worden ist, auch das andere Haus seine Berathungen einstellen muss, sobald ihm diese Ablehnung bekannt geworden ist, gewiss eine Unzuträglichkeit, aber kein Grund, um daraus mit juristischer Nothwendigkeit ein Verbot der gleichzeitigen Vorlage herzuleiten. Da die V.-U. A. 62 die Initiative der Krone nur in Einem Punkte beschränkt, nemlich wo es sich um Finanzgesetze handelt, so muss angenommen werden, dass ihr sonst die volle Freiheit zusteht, ob sie eine Gesetzesvorlage zuerst dem Herrenhause oder dem Abgeordnetenhause oder beiden gleichzeitig zukommen lassen will. Uebrigens fehlt es nicht an Beispielen, wo das letztere Verfahren wirklich eingeschlagen worden ist.

Die geschäftliche Behandlung der Gesetzesvorlagen richtet

sich nach der Geschäftsordnung jedes Hauses, doch stehen folgende allgemeine Sätze fest:

1) Jedes Haus ist verpflichtet, sich über die Annahme, Veränderung oder Ablehnung eines Gesetzesentwurfes zu erklären, welcher ihm von der Krone oder dem andern Hause zugegangen ist. Ueber einen solchen zur Tagesordnung überzugehen, ist unzulässig, dagegen ist kein Haus verpflichtet, die Gründe anzugeben, aus welchen es einen Entwurf ablehnt.

2) Jedem Hause steht nicht blos die Annahme oder Ablehnung eines Entwurfes, sondern auch das Recht zu, zu demselben Abänderungen oder Zusätze zu beschliessen, von deren Genehmigung es seine Zustimmung abhängig macht. Können sich die Häuser zu einem völlig übereinstimmenden Beschlusse nicht vereinigen, so kann der Entwurf nicht zum Gesetze erhoben werden, da zu jedem Gesetze die vollständige, unbedingte Zustimmung jedes der beiden Häuser gehört.

3) Die Theilnahme der Volksvertretung an dem Zustandebringen der Gesetze bezieht sich nicht nur auf den wesentlichen Inhalt derselben, sondern auch auf deren redaktionelle Abfassung (Schlussabstimmung über den redigirten Gesetzentwurf im Ganzen) und alle Bestandtheile derselben, wozu auch die Ueberschrift, der Eingang und einleitende Bemerkungen, verba enuntiativa, zu rechnen sind.

4) In der Regel ist das Recht beider Häuser in Betreff der Gesetzgebung ein gleiches. Eine Ausnahme findet nur in Betreff der s. g. Staatshaushaltgesetze statt, welche stets dem Abgeordnetenhause zuerst zugehen müssen und nachdem sie von diesem angenommen worden sind, von dem Herrenhause nicht im Einzelnen abgeändert, sondern nur in der Gestalt angenommen oder abgelehnt werden dürfen, in welcher sie vom Abgeordnetenhause herübergebracht worden sind.

5) Jedes Gesetz, welches eine Bestimmung der V.–U. abändert, muss nach A. 107 zwei Abstimmungen unterliegen, zwischen welchen wenigstens ein Zeitraum von 21 Tagen liegt, doch wird dazu keine grössere, als die absolute Stimmenmehrheit gefordert.

§. 172.

B. Sanktion und Publikation der Gesetze durch den König.

Nachdem ein Gesetzentwurf — mag derselbe von der Initiative der Krone oder der Volksvertretung ausgegangen sein — die Zustimmung beider Häuser unbedingt oder mit vorgeschlagenen Veränderungen erhalten hat, geht derselbe »durch Vermittelung des Präsidenten des zuletzt mit dem Gesetzentwurfe befasst gewesenen Hauses an den Ministerpräsidenten«, welcher denselben dem Könige zur Beschlussfassung vorzulegen hat.

In dem nun erfolgenden annehmenden oder ablehnenden Beschlusse des Königs liegt der eigentlich entscheidende Akt. Nur die Genehmigung des Königs erhebt den Entwurf zum Staatsgesetze.

Der König ist nach der richtigen Auffassung auch in Preussen das Oberhaupt der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt. (B. I §. 50 S. 159.) Es entspricht unserer deutschen staatsrechtlichen Auffassung nicht von verschiedenen »Faktoren der gesetzgebenden Gewalt« zu sprechen, noch weniger die positive, gesetzschaffende Macht des Königs, als ein blos negatives Veto zu bezeichnen. Der König ist nicht nur einer der Faktoren der Gesetzgebung, sondern der Gesetzgeber. Allerdings hat die Volksvertretung an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt ihren wohlbemessenen, verfassungsmässigen Antheil. Keine irgendwie in das Gebiet der Gesetzgebung fallende Vorschrift kann ohne die Zustimmung beider Häuser zu Stande gebracht werden; aber alles, was von den Häusern angenommen und beschlossen ist, selbst wenn es ganz so angenommen sein sollte, wie es von der Staatsregierung vorgelegt worden ist, hat durchaus noch keine gesetzlich bindende Kraft. Für Behörden und Staatsbürger ist ein Gesetz erst vorhanden, wenn der König eine verfassungsmässig entstandene Vorschrift zum Gesetze erhoben und publicirt hat. Bis dahin bewegt sich alles im Stadium der Vorbereitungshandlungen. Darum ist auch die s. g. Initiative der Kammern nicht, wie man bisweilen irrthümlich annimmt, im Widerspruch mit dem monarchi-

schen Prinzip. Was sie zu Stande bringen kann, ist ja nur der Entwurf des Gesetzes, nicht das Gesetz selbst.

Das Zusammenwirken des Königs und beider Häuser zu einem Gesetze stellt sich allerdings in der Form einer »Vereinbarung« dar; seinem Wesen nach aber darf das Gesetz nicht als Vertrag zwischen verschiedenen staatlichen Potenzen und Körperschaften angesehen werden, wie im Mittelalter, sondern es ist das Erzeugniss eines einheitlichen Staatswillens, zu welchem verschiedene Organe in eigenthümlicher Weise mitzuwirken haben. (B. II. §. 156. S. 137.)

Obgleich die Genehmigung oder Sanktion des Königs das eigentlich entscheidende Moment in der Gesetzgebung, das Punktum über dem I ist, so bleibt dieselbe doch ein rein innerer Vorgang, bis sie durch die Publikation die nöthige Aeusserlichkeit gewonnen und damit den Rechtsboden betreten hat. Ein Gesetz ist nicht etwa durch die Sanktion fertig und wird dann erst publicirt, sondern durch die Publikation wird es erst fertig und dadurch Gesetz. Die Publikation ist ein nothwendiger Bestandtheil der Entstehung eines Gesetzes. Wie der König staatsrechtlich nie zur Sanktion eines Gesetzes genöthigt werden kann, so kann er auch die bereits ertheilte Genehmigung bis zur Publikation wieder zurücknehmen. Erst durch die Publikation wird das Gesetz der höchste Staatswille, welcher von nun an auch den König bindet, an welchem ohne Zustimmung der Kammern nichts mehr geändert werden kann.

Empfehlenswerth ist allerdings die bayerische Bestimmung, kraft deren die Erklärung des Königs darüber, ob er einem Gesetzesentwurfe seine Sanktion ertheilen oder verweigern will, spätestens beim Schlusse der Versammlung im Landtagsabschiede erfolgen soll (bayerisches Gesetz vom 25. Juli 1850 A. 40, den Geschäftsgang des Landtages betr.); man darf dieselbe aber nicht mit Rönne als einen allgemeingültigen Satz des konstitutionellen Staatsrechts auch da annehmen, wo eine solche positive Bestimmung, wie in Preussen, fehlt. Wenn sich Rönne für seine Annahme dabei besonders auf die s. g. Diskontinuität der einzelnen Sitzungsperioden beruft (B. II S. 196), so geht die daraus gezogene Folgerung jedenfalls zu weit, indem die Diskontinuität nur bedeutet, »dass alle Gesetzesvorschläge, Anträge

und Petitionen mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlussnahme gediehen sind, für erledigt zu erachten sind«, nicht aber, dass dadurch fertige, zu Stande gekommene Beschlüsse der Kammer annullirt werden. Jede Kammer hat den Charakter eines Kollegiums, welches seine Arbeiten eine Zeit lang unterbricht und dann ganz von neuem aufnimmt, dabei aber an seine fertigen, zu Stande gekommenen Beschlüsse gebunden bleibt, bis dieselben verfassungsmässig wieder aufgehoben sind. Der allerdings im Mangel einer solchen, der Sanktion gesteckten Frist liegende Uebelstand kann thatsächlich durch die Aufmerksamkeit und Energie der Volksvertretung so ziemlich gehoben werden, indem sie berechtigt ist, durch Interpellationen an die Minister oder Adressen an den König eine Entscheidung über den betreffenden Gesetzesentwurf herbeizuführen. Uebrigens wird auch die Ansicht Rönne's durch die bisher beobachtete Staatspraxis in Preussen nicht bestätigt.

Schon nach älterem deutschen Staatsrechte geschah »die Publikation der Gesetze allein in des Landesherrn Namen, auf seinen Befehl und unter seiner Autorität« (Moser a. a. O. S. 314), ebenso nach allen neuern deutschen Verfassungen. Ausdrücklich sagt die preuss. V.-U. A. 45: »Der König befiehlt die Verkündigung der Gesetze.«

Die blosse Promulgation d. h. die Entstehung eines Gesetzes in verfassungmässiger Form (Zustimmung der Kammern, Sanktion des Königs) ist, wie bereits erwähnt, blos ein innerer Vorgang im Schosse der Staatsgewalt, welcher für die ausserhalb Stehenden keine Gültigkeit hat, sollte ihnen auch der Inhalt zufällig bekannt geworden sein. Nur die amtliche Bekanntmachung in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form macht eine Norm rechtsverbindlich. Von diesem Augenblicke an kann sich niemand mehr mit der Unkenntniss eines Gesetzes entschuldigen.« A. L. R. Einl. §. 12.

Die Form der Publikation hat vielfach gewechselt je nach den Mitteln, welche zu verschiedenen Zeiten dafür zu Gebote standen: Ausrufen durch Herolde, Verlesung von der Kanzel, Anschlagen an öffentlichen Orten. Nach dem Vorbilde des »Bulletin des lois« aus dem Jahre II. der französischen Republik haben alle Staaten Gesetzessammlungen angelegt und

den Abdruck in der Gesetzessammlung für das einzige ordentliche Mittel der Bekanntmachung jedes Gesetzes erklärt. In Preussen ist dies geschehen durch Verordn. vom 27. Okt. 1810. Durch Gesetz vom 3. April 1846 (sowie durch Verordn. vom 1. Dec. 1866 und Verordn. vom 27. Januar 1867 für die neuen Provinzen) sind gleichmässige Vorschriften für die Publikation der Gesetze für den ganzen Umfang der Monarchie getroffen worden, doch sind für die Gesetze, welche vor dem Gesetze vom 3. April 1846 erschienen sind, selbstverständlich in dieser Beziehung die verschiedenartigen ältern Vorschriften massgebend geblieben. Durch das Gesetz vom 3. April 1846 ist insbesondere der Anfang der Verpflichtungskraft für die einzelnen Regierungsbezirke mit Rücksicht auf die Entfernung von dem Sitze der Centralregierung nach Zeiträumen festgestellt, welche mit dem Tage anfangen, an welchem das die Verkündigung des Gesetzes enthaltende Stück der Gesetzsammlung ausgegeben wird. (In Berlin beginnt die Gesetzeskraft mit dem achten, in Königsberg und der Rheinprovinz mit dem vierzehnten Tage.) Solche Unterscheidungen werden in Betreff der deutschen Reichsgesetze nicht gemacht; nach A. 2 der Reichsverfassung »erhalten sie ihre verbindliche Kraft durch die Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst des Reichsgesetzblattes geschieht. Sofern nicht in dem publicirten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist«.

Die Verkündigung von Gesetzen kann immer nur für den dermaligen Umfang des betreffenden Staatsgebietes wirken. Wenn zu dem dermaligen Staatsgebiete neue Landestheile erworben werden, so treten die in dem ältern Gebiete geltenden Gesetze in den neuerworbenen Theilen keineswegs von selbst in Kraft. Es ist dazu vielmehr eine besondere gesetzliche Einführung oder Uebertragung nothwendig. Bei der aus so verschiedenartigen Landestheilen allmälig erfolgten Zusammensetzung des gegenwärtigen preussischen Staatsgebietes bedarf es einer genauen Berücksichtigung der Unionsgeschichte der einzelnen Landestheile, wenn es sich darum

handelt, ob ein Gesetz für einen bestimmten Landestheil anwendbar ist oder nicht.

§. 173.

III. Verordnungen nach Art. 45 der preussischen V.-U.*

Wie bereits ausgeführt, überweist die preussische V.-U. alles, was in den Bereich der Gesetzgebung fällt, dem organischen Zusammenwirken von Krone und Volksvertretung. »Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.« Da dieser Verfassungssatz ganz allgemein lautet und es an jeder materiellen Bestimmung der Gegenstände fehlt, welche nur durch Gesetz geregelt werden können, so ist anzunehmen, dass jede allgemein verbindliche, von der obersten Staatsgewalt ausgehende Rechtsvorschrift, welche einen selbstständigen Inhalt hat d. h. sich nicht blos an andere Normen anlehnt, nur im Wege der Gesetzgebung d. h. unter Zustimmung der Volksvertretung zu Stande kommen kann. Trotz dieser allgemeinen, alle selbst-

---

*) H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und B.-R. B. II. §. 160. S. 168 ff. Bluntschli, Allg. St.-R. B. I. B. 5. Kap. 9., B. II. B. 6. Kap. 19. v. Held, System des Verf-R. B. II. S. 60 ff. Stahl, Phil. des Rechtes B. II. Abth. 2 §. 112. v. Gerber, Grundz. §. 47 und 48. v. Mohl, Würtemb. Staatsr. Th. I. §. 9 S. 68 §. 13 S. 95 ff. §. 33 S. 198 ff. Derselbe, Staatsrecht, V.-R. und Politik B. II. S. 402 ff. S. 628 ff. Scharfsinnige Bemerkungen über den Unterschied zw. Gesetz und Verordnung finden sich besonders in »den Studien über preussiches Staatsrecht« von E. A. Chr. in der Zeitschr. für Staatsr. Th. I, S. 196 ff. Gneist, Verwaltung, Justiz und Rechtspfl. 1868 §. 6 S. 62 ff. sagt von England: »Mit jedem Jahrhundert verkleinert sich in der That das Gebiet der Verordnungen durch Erweiterung und Specialisirung der Parlamentsstatuten, welche im XVIII. Jahrh. die Befugnisse der inneren Landesverwaltung beinahe erschöpfend zu fixiren scheinen, im XIX. Jahrh. die Gestalt von Codificationen für die wichtigsten Verwaltungszweige annehmen. — — — Feststehend ist in diesem tiefverschlungenen Verhältnisse nur der Grundgedanke, dass die persönlichen und die Geldleistungen der Gesellschaft (die Dienstpflicht des Volkes und ihrer Surrogate), dass das Privatrecht und das Strafrecht durch verfassungsmässige Parlamentsgesetze geordnet sein sollen und dass common law und Parlamentsstatut nur durch Parlamentsstatut geändert werden können. Im übrigen ist die Abgrenzung zwischen Gesetz, Verordnung und Regulativ eine flüssige, verschieden nach Verwaltungsgebieten und Zeitbedürfnissen.«

ständigen Rechtsvorschriften umfassenden Ausdehnung der landständischen Mitwirkung, erkennt die preussische Verfassung, wie alle übrigen deutschen und ausserdeutschen Verfassungen, die Befugniss der Krone an, gewisse allgemeine Vorschriften ohne Mitwirkung der Volksvertretung zu erlassen, indem A. 45 sagt: »Der König befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erlässt die zu deren Ausführung nöthigen Verordnungen.« Obgleich man nach der Theorie von der Theilung der Gewalten dies Verordnungsrecht lediglich zur Executivgewalt zu rechnen pflegt, so ist doch nicht zu verkennen, dass es sich hier um Erlass allgemeiner Vorschriften handelt. Auch jene blossen Vollzugs- und Ausführungsverordnungen enthalten mehr, als den blossen Befehl dem Gesetze zu gehorchen, sie sind vielmehr neue Anordnungen auf Grund und innerhalb der Gesetze. Die Gesetze stellen häufig mehr oder weniger abstrakte Grundsätze auf, welche um praktisch anwendbar zu werden, noch einer konkretern Ausprägung bedürfen. Diese erhalten sie dann durch die Verordnungen, welche somit die nothwendige Ergänzung vieler Gesetze bilden. »Die Verordnungen enthalten keinen eigenen, frei gebildeten Rechtsstoff, sondern dürfen lediglich die formelle Ordnung und die Anwendung der eigentlichen Rechtssätze zum Gegenstand haben. Sobald eine Staatsverordnung eine neue Rechtsnorm aufstellen will, muss sie in der für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Form zu Stande gebracht werden.« (v. Mohl.) Demnach können wir als den Bereich der Verordnungen, nach deutschem und preussischem Staatsrecht, mit Mohl, Zachariä und Rönne bezeichnen:

1) Den Erlass solcher Vorschriften, welche deshalb in das betreffende Gesetz nicht aufgenommen sind, weil sie als zu weitläufig, zu sehr ins Kleine gehend und veränderlich erscheinen. Wesen des Gesetzes ist leitende Grundsätze aufzustellen, während die Detailvorschriften in die Verordnung gehören;

2) Errichtung von Anstalten und Einrichtungen, welche zur Ausführung der Gesetze dienen. Dahin gehört auch die Organisation entsprechender Behörden;

3) den Erlass von Anweisungen und Instruktionen an die betreffenden Behörden, die Regelung ihres Geschäftsganges

u. s. w. Eine Ausnahme hiervon macht nach allgemeinen Grundsätzen, sowie nach A. 89 der preussischen V.-U., die Organisation der Gerichte, sowie das von den Gerichten zu beobachtende Verfahren, weil dies immer unmittelbar oder mittelbar in die Rechtssphäre der Unterthanen eingreift;

4) allgemeine Vorschriften, welche lediglich Gegenstände der Verwaltung betreffen, ohne die Rechtspflege und den Rechtszustand der Unterthanen zu berühren, auch letztern keine neuen Lasten und Verpflichtungen auferlegen. Es sind dies die in mehreren Verfassungsurkunden ausdrücklich aufgeführten »aus dem Verwaltungs- und Oberaufsichtsecht fliessenden Verordnungen«.

Bei dieser Begrenzung des königlichen Verordnungsrechtes wird übrigens vorausgesetzt, dass kein bestehendes Gesetz irgendwie abgeändert wird; denn das Verordnungsrecht der Krone bewegt sich nur innerhalb des Rahmens der Gesetze. Ja, bei der immerhin schwankenden Grenze zwischen dem Bereiche des Gesetzes und dem der Verordnung muss es als eine praktisch wichtige, leitende Maxime betrachtet werden, dass alles, was einmal ins Gebiet der Gesetzgebung gezogen ist, auch diesem nun bleibend gehört. (Gneist.)

Es ist der regelmässige, besonders in England ausgeprägte Entwicklungsgang des konstitutionellen Staatslebens, dass immer mehr Gegenstände, welche bisher dem Bereiche der blossen Verordnung angehörten, in den der Gesetzgebung hinübergezogen werden, sofern sie überhaupt zu einer bleibenden grundsätzlichen Regelung sich eignen. Dies zeigt sich besonders bei der Errichtung von Behörden, bei Abgrenzung ihrer Kompetenz, bei Regelung ihres Geschäftsganges. Nach deutschem Staatsrechte, sowie nach feststehender preussischer Staatspraxis, ist die Organisation der Verwaltungsbehörden (im Gegensatze zur Gerichtsorganisation) jetzt lediglich Regierungssache und findet auf dem Wege der königlichen Verordnung statt. Nur wo für die Neuerrichtung oder Abänderung von Behörden Geldmittel des Landes in Anspruch genommen werden, ist die Zustimmung der Volksvertretung nöthig. Es ist eine Budget-, aber keine Gesetzgebungsangelegenheit.[1]

---

1) Den Standpunkt der königl. Regierung legte der Staatsminister Graf

Die gesetzliche Organisation der Behörden reicht in verschiedenen deutschen Staaten verschieden weit. Während z. B. in Würtemberg die Organisation der obersten Staatsbehörden, der Ministerien, des Geheimen-Raths sogar in der Verfassungsurkunde festgestellt ist, giebt es in Preussen keine gesetzlichen Bestimmungen über die Zahl und Kompetenzgrenzen der Ministerien, die Einrichtung des Gesammtministeriums u. s. w. Es hält sich die Krone vielmehr hier berechtigt, alle diese Angelegenheiten durch Verordnungen zu regeln, Ministerien neu zu errichten, eine beliebige Zahl von Mitgliedern in das Staatsministerium zu berufen u. s. w.

In dieser Beziehung gilt es, unsern staatlichen Behördenorganismus gesetzlich auszubauen. Auf die gesetzlich erfolgte Regelung der Kreisbehörden wird die des provinziellen Behördensystems erfolgen, woran sich die mit Recht erstrebte gesetzliche Organisation der Centralbehörden, besonders der Ministerien, schliessen wird, sodass dann alle diese bleibenden Behörden auf der Grundlage des Gesetzes, nicht mehr der Verordnung, beruhen werden. Ebenso wird das in Aussicht genommene Militärgesetz viele Dinge, die jetzt lediglich durch Verordnung geregelt werden, gesetzlich bestimmen (Zahl der Armeecorps, Divisionen, Regimenter, der etatsmässigen Officiere u. s. w.) Ueberall tritt hier der Grundsatz ein, dass das, was einmal gesetzlich festgestellt ist, nur auf dem Wege des Gesetzes abgeändert werden kann.

Wo es aber an solchen klaren gesetzlichen Bestimmungen fehlt, welche das Gebiet der Gesetzgebung ausdrücklich abgrenzen, kann es leicht zweifelhaft sein, ob ein Gegenstand durch eine blosse Verordnung erledigt werden kann oder ob es einer gesetzlichen Regelung, also der Zustimmung der Volksver-

---

Eulenburg in einer Sitzung des Herrenhauses am 30. Januar 1869 mit folgenden Worten dar: »Nach der Verfassung hat der König das Recht zur Organisation der Verwaltungsbehörden. Beruht die Organisation einer Behörde auf Gesetz, so kann sie blos durch Gesetz abgeändert werden. Soll in dem Umfange der materiellen Regierungsrechte etwas geändert werden, eine Einschränkung oder Erweiterung derselben eintreten, so kann dies nur im Wege der Gesetzgebung geschehen. Endlich wird der Landtag da gehört werden müssen, wo die Geldfrage ins Spiel kommt und die Regierung die Bewilligung dieser Mittel durch den Landtag in Anspruch nimmt.« Reden des Grafen Eulenburg. Berlin 1872, S. 105.

tretung, bedarf. Besonders können Krone und Volksvertretung über diesen Punkt leicht verschiedener Ansicht sein. A. 106 der preuss. V.-U. gesteht allerdings den Kammern »die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen« zu, die sich ganz besonders auf den Punkt erstrecken wird, ob in der betreffenden königlichen Verordnung ein Uebergriff in das Gebiet der Gesetzgebung vorliegt. Das den Kammern beigelegte Recht der Prüfung giebt ihnen aber keineswegs das Recht der alleinigen Entscheidung über die Rechtsgültigkeit einer königlichen Verordnung. Selbst wo es, wie in der badischen V.-U. §. 67 heisst: »Verordnungen, worinnen Bestimmungen eingeflossen, wodurch die Stände ihr Zustimmungsrecht für gekränkt erachten, sollen auf ihre erhobene gegründete Beschwerde sogleich ausser Wirksamkeit gesetzt werden,« wird die Regierung sich doch vorbehalten, mit darüber zu entscheiden, ob eine solche Beschwerde eine »gegründete« ist. Können sich Regierung und Kammern nicht verständigen und beharren die Kammern oder auch nur eine von ihnen, im Widerspruche mit der Regierung, bei ihrer Ansicht von der Verfassungswidrigkeit der betreffenden Verordnung, so können die Kammern den Minister in Anklagezustand versetzen, welcher durch seine Kontrasignatur die Veranwortlichkeit für die betreffende Verordnung übernommen hat. Wo es, wie in Preussen, trotz des Grundsatzes der Ministerverantwortlichkeit, an der praktischen Möglichkeit einer Ministeranklage fehlt, zeigt sich auch hier die Verfassung juristisch als schutzlos.

Anmerkung. Ein auffallendes Beispiel giebt der Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 12. Juli 1864, welcher dahin ging: »Den allerhöchsten Erlass vom 20. Juni 1864 betreffend die Genehmigung eines Prisenreglements wegen mangelnder Zustimmung der beiden Häuser des Landtages für rechtsungültig zu erklären.« Obgleich der Redner der Majorität (Lasker) sagte: »Die Verordnung können wir nur aus der Welt schaffen, indem wir erklären, sie sei nicht rechtsgültig,« behielt doch Gneist Recht, wenn er darauf erwiderte: »Dieser Beschluss, wenn er nicht von der Regierung befolgt wird, ist und bleibt todt, kein Gericht wäre in der Lage, dessen Wirksamkeit anzuerkennen.« Es ist ganz richtig, wenn Rönne sagt: »Die Kammern sind berechtigt, die Rechtsgültigkeit einer solchen Verordnung zu ihrer Kognition zu ziehen und entweder die Zurücknahme derselben oder die Nachholung der Zustimmung der Volksvertretung zu verlangen.« Wenn aber die Regierung diesem

Verlangen zu entsprechen nicht für gut findet, so bleibt trotzdem die vermeintlich verfassungswidrig in die Gesetzgebung übergreifende Verordnung fortbestehen. Solche Betrachtungen sind vom konstitutionellen Standpunkt gewiss nicht erfreulich, aber jedenfalls ist es besser, über den prekären, schutzlosen Zustand unseres Verfassungsrechtes in Preussen die Wahrheit einzugestehen, als sich in Illusionen zu wiegen. Ersteres gethan zu haben, ist ein grosses Verdienst der von uns öfter erwähnten »Studien über das preussische Staatsrecht« von E. A. Chr. Diese durch Scharfsinn und juristische Folgerichtigkeit ausgezeichneten Abhandlungen riefen einen grossen Sturm und vielen Widerspruch hervor. Zachariä erkannte darin sogar »eine den reinsten Absolutismus involvirende Meinung«. Dennoch ist die Absicht und Tendenz des Verfassers gerade die entgegengesetzte gewesen. Aufgewachsen in der ernsten, männlichen Freiheitsauffassung der Engländer, hält er fest an dem Satze: »where is a law, there must be a remedy«, und kritisirt von diesem Standpunkte die hochtönenden Phrasen der preussischen Verfassung, welche vielfach der Volksvertretung und den Unterthanen Rechte gewähren, nie aber sagen, was geschehen soll, wenn die Regierung solche Rechte der Kammern oder der Einzelnen verletzt und sich um alle Kammerresolutionen nicht kümmert. In diesem Sinne ist er vollkommen berechtigt, unsere Verfassung eine »lex imperfecta« zu nennen, einen Namen, welchen sie doppelt verdient, so lange das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit ebenfalls nur eine Redensart ist. Allerdings treibt der Verfasser seine Meinung auf die Spitze, wenn er endlich gar zu dem Ausspruche gelangt: »der König könne sogar die ganze Verfassung durch eine Verordnung beseitigen«. Indem er die im öffentlichen Rechte so wichtigen moralischen Garantien, den Eid des Königs und aller Beamten auf die Verfassung, die Macht der öffentlichen Meinung, völlig unerwähnt lässt und allen Werth nur auf die juristischen Mittel legt, übertreibt er jedenfalls das Bedenkliche unserer Zustände. Im öffentlichen Rechte werden sogar Garantien der erstern Art meist bedeutsamer wirken, als die auf diesem Gebiete ebenfalls oft sehr gebrechlichen processualischen Mittel. Ein Verfassungssatz hat immerhin noch seine hohe Bedeutung, wenn seine Verletzung auch nicht unmittelbar juristisch verfolgt werden kann. Eine Resolution der Kammern, welche ein Vorgehen der Regierung für verfassungswidrig erklärt, bleibt dennoch nicht »ein blosser Schlag ins Wasser«, wenn auch die Regierung juristisch nicht gezwungen werden kann, von ihrem Vorgehen abzulassen. A. 106 sagt: »Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern den Kammern zu.« Dieser Artikel ist in der Beziehung sehr schlecht gefasst, dass er »die dem gewöhnlichen

Sprachgebrauche nach gleichbedeutenden Ausdrücke »verbindlich« und »rechtsgültig« in einem verschiedenen Sinne nimmt. Etwas was an sich »verbindlich« ist, soll noch auf seine »Rechtsgültigkeit« hin geprüft werden. Der Gedankengang des Artikels ist etwa folgender: Die Gerichte und andere Behörden sollen sich mit der für sie vermeintlich fremdartigen Aufgabe nicht befassen, die Verfassungsmässigkeit königlicher Verordnungen zu prüfen. Dies soll lediglich Sache der Kammern sein. »Verbindlich« soll soviel wie »vorläufig verbindlich« heissen, die Gerichte sollen solche Normen anwenden, mögen sie materiell rechtsgültig sein oder nicht. Letzteres festzustellen ist lediglich Sache der Kammern. Finden diese, dass eine bis dahin angewendete, vorläufig verbindliche Verordnung rechtsungültig ist, so können sie deren Zurücknahme verlangen; erfolgt dieselbe nicht, die Ministeranklage erheben und damit mittelbar die Zurücknahme erzwingen. Mit der unausgeführt gebliebenen Ministerverantwortlichkeit ist dem A. 106 freilich sein Nerv zerschnitten und derselbe erscheint allerdings als ein starkes Stück absolutistischen Bodensatzes in dem neuen konstitutionellen Gefässe. Wie ein geschickter Arzt mit scharfer Sonde hat der Verfasser der Studien die wunden Stellen unseres konstitutionellen Systems blosgelegt, ein Verfahren, was freilich den Kranken schmerzt, aber allein auch zur Heilung führen kann. Schon der Namen des Verfassers bürgt dafür, dass er im Sinne verfassungsmässiger Freiheit, nicht im Interesse absolutistischer Willkühr die Feder ergriffen hat — der Anonymus ist der Dr. jur. Frhr. Ernst von Stockmar zu Berlin.

§. 174.

IV. Verordnungen mit Gesetzeskraft nach A. 63.*

Nach A. 62 der preussischen V.-U. ist die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern zu jedem Gesetze erforderlich. Es können nun aber überall im Leben der Staaten und Völker Nothstände eintreten, denen nur durch Erlass eines Gesetzes begegnet werden kann. Der Weg der Gesetz-

---

*) Zöpfl, a. a. O. B. II. §. 394 S. 604 ff. und §. 441 S. 611 ff. v. Held, a. a. O. B. II. S. 86 ff. H. A. Zachariä, Th. II. §. 160 S. 171 ff. v. Gerber, §. 47 S. 146. v. Mohl, Staatsr., V.-R. und Politik. B. II. S. 624 ff. v. Kaltenborn, Einl. in das konstit. Staatsr. S. 594. Grotefend, Deutsches Staatsr. S. 637, wo die Bestimmungen der deutschen Verfassungen zusammengestellt sind. v. Rönne, B. I. Abth. I. §. 47 S. 185 ff. Das Beste was über diesen Gegenstand bis jetzt geschrieben, findet sich in den Studien zum preuss. Staatsrecht von E. A. Chr. No. III.: »Die Verordnungen mit Gesetzeskraft« in Aegidi's Zeitschr. B. I. S. 221—243.

gebung ist aber seiner Natur nach ein langsamer, Zeit raubender. Der dringende Nothstand muss aber augenblicklich beseitigt werden. Trotzdem würde eine Staatsregierung, wenn sie sich ohne gesetzliche Ermächtigung in einem solchen Falle einen Uebergriff in das Gebiet der Gesetzgebung erlaubte, sich wenigstens eine formelle Verletzung der Verfassung zu Schulden kommen lassen, welche nur durch Nachsuchen und Ertheilung einer s. g. Indemnitätsbill geheilt werden könnte. Auf diesem Standpunkte steht das englische Staatsrecht.

Dem formalen juristischen Sinne der Deutschen lag es aber von Anfang an am Herzen, auch für solche Nothfälle eine gesetzliche Formel zu finden. Schon die ersten konstitutionellen Verfassungen auf deutschen Boden, Baden 1818 §. 66. Würtemberg 1819 §. 89 und Hessen-Darmstadt §. 73 machen einen solchen Versuch noch in ziemlich allgemeinen Worten. Schärfer grenzen bereits diese ausnahmweise Befugniss der Staatsregierung die Verfassungsurkunden der dreissiger Jahre ab, so die Kurhessische von 1831 §. 95, das Hannöversche Grundgesetz von 1833 §. 87, die Braunschweigische Landschaftsordnung von 1832 §. 120, bis sich endlich, in den neuesten Verfassungen seit dem Jahre 1848, die gegenwärtige staatsrechtliche Formulirung in ziemlich gleichlautender Fassung krystallisirt hat.

Der im Mai der preussichen Nationalversammlung vorgelegte Regierungsentwurf, sowie der Kommissionsentwurf dieser Versammlung enthielten keine derartige Bestimmung. Erst die s. g. oktroyirte Verfassung vom 5. Dec. 1848 brachte unter den »allgemeinen Bestimmungen« A. 105 Al. 2 folgenden Satz:

»Wenn die Kammern nicht versammelt sind, können in dringenden Fällen, unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden; dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.«

Die Revisionskammern brachten diesen Artikel aus den »allgemeinen Bestimmungen« an seinen systematisch richtigen Platz, nemlich in den Titel V. von den Kammern, wo sie ihn unmittelbar hinter A. 62 stellten, von dessen Regel er eine Ausnahme macht und gaben ihm die Fassung, welche der A. 63 bis auf den heutigen Tag beibehalten hat:

»Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden; dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.«

Leitender Gesichtspunkt des A. 63, sowie aller gleichartigen deutschen Verfassungsbestimmungen, ist, einerseits um des Staatswohls willen der Regierung die formelle Ermächtigung zu ertheilen, mit ihrem Verordnungsrechte in dringenden Fällen selbst in das Gebiet der Gesetzgebung einzugreifen, andrerseits durch genaue Bestimmung der Bedürfnissfälle, des Inhalts und der Formalitäten solcher Verordnungen die Gefahren möglichst abzuwenden, welche der etwaige Missbrauch einer solchen Befugniss für die Rechte der Volksvertretung und somit für das ganze konstitutionelle Staatsleben mit sich führen könnte. Es soll dafür gesorgt sein, dass A. 62 die Regel, A. 63 die besonders zu rechtfertigende Ausnahme bilde.

Voraussetzung für den Erlass einer solchen »Verordnung mit Gesetzeskraft« ist, dass die Kammern nicht versammelt sind. Während dieselben versammelt sind, würde sich der normale Weg der Gesetzgebung ohne Schwierigkeit beschreiten lassen, sie ad hoc zu versammeln ist bisweilen unmöglich oder wenigstens mit solchen Umständen und Kosten verbunden, dass der zu erreichende Zweck der Verordnung damit ausser allem Verhältnisse stehen würde.

Was zunächst die Bedürfnissfälle einer solchen Verordnung mit Gesetzeskraft betrifft, so ist das Bedürfniss allerdings nicht nur da anzunehmen, wo es sich um die Rettung des ganzen Staates handelt; aber auch eine blos gewöhnliche Nützlichkeitsrücksicht kann einen solchen aussergewöhnlichen Schritt nicht rechtfertigen. Es muss in der That die öffentliche Sicherheit nicht anders aufrechterhalten oder ein ungewöhlicher Nothstand nicht anders beseitigt werden können, als durch unverzüglichen Erlass einer solchen Verordnung mit Gesetzeskraft. Es muss ein schwerer Nachtheil, welcher das Staats- oder Volksleben bedroht, eben nur auf

diese Weise abgewendet werden können. Freilich können die Ansichten über die Nothwendigkeit und Dringlichkeit einer solchen Verordnung im Schoosse des Ministeriums sehr verschieden sein von denen der Volksvertretung. Gelingt es dem Ministerium nicht, die zusammengetretene Volksvertretung von diesen Momenten zu überzeugen, bleibt dieselbe dabei stehen, dass kein in der Verfassung anerkanntes Bedürfniss zu einer solchen Verordnung vorgelegen habe, so ist eine Anklage des Ministeriums wegen Verfassungsverletzung allerdings grundsätzlich zulässig. Da sich aber für die Ungewöhnlichkeit und Dringlichkeit des Nothstandes nicht feste juristische Normen aufstellen, sondern nur subjektive Auffassungen geltend machen lassen, so würde ein Staatsgerichtshof die Minister nur dann schuldig sprechen können, wenn sie sich bei Beurtheilung der Dringlichkeit des Nothstandes geradezu eines dolus oder einer lata culpa schuldig gemacht hätten.

Was den Inhalt einer solchen Verordnung betrifft, so ist der in A. 63 ausgesprochene Satz, »dass sie der Verfassung nicht zuwiderlaufen dürfen«, selbstverständlich. Kann nicht einmal ein ordentliches Gesetz eine Bestimmung der V.-U. abändern, so kann es gewiss eine blosse Verordnung mit Gesetzeskraft noch weniger. Auch ruht ja die ganze Ermächtigung der Regierung zu einem solchen Schritte auf der Grundlage der Verfassung; sie würde daher ihre eigene Berechtigung in Frage stellen, wenn sie die Verfassung angriffe, welche die Rechtssphäre der einzelnen Organe, insbesondere des Staatsoberhauptes und der Volksvertretung gegeneinander abgrenzt. Eine ganze oder theilweise Aufhebung oder Abänderung der Verfassung auf diesem Wege wäre offenbar ein Staatsstreich, eine Revolution von oben. Darüber besteht kein Zweifel. Bestritten ist dagegen ein anderer Punkt.

In der preussischen V.-U. werden verschiedene Gegenstände hervorgehoben, von denen es heisst, dass sie nur auf »dem Wege der Gesetzgebung« geregelt werden sollen oder für deren zukünftige Feststellung »ein besonderes Gesetz« verheissen wird. Man hat nun behauptet, da die Verordnung mit Gesetzeskraft jedenfalls ein Ausfluss der gesetzgebenden Gewalt, also auch ein Gesetz sei, so könnten auch solche, speziell der Gesetzgebung überwiesene Gegenstände durch derartige »ausserordentliche oder provisorische Gesetze« geregelt werden. Die

Verfassung habe solche Gegenstände nur wechselnden Verwaltungsmassregeln entziehen und durch ein »festes Gesetz« normirt wissen wollen. Diese in der Konfliktszeit zur Vertheidigung der Pressverordnung vom 1. Juni 1863 von der preussischen Staatsregierung, in neuster Zeit auch von Gerber vertheidigte Ansicht ist unhaltbar. Nach dem ganzen System und dem nachweisbaren Sprachgebrauch der preussischen Verfassungsurkunde wird unter »Gesetz« stets eine mit Zustimmung der Volksvertretung zu Stande gekommene Norm verstanden. Die klar erkennbare Absicht der Verfassung ging auch nicht dahin, die so besonders hervorgehobenen Gegenstände der blossen Massregelung durch Verwaltungsbehörden zu entziehen; selbst zu Zeiten des absoluten Staates waren und wurden sie schon durch Gesetze geregelt; man wollte sie überhaupt im Interesse der Volksfreiheit oder des Staatswohls der einseitigen Willkühr der wechselnden Ministerien entrücken, welche auch bei dieser Art der Verordnungen sich geltend machen kann; man wollte den Staatsbürgern die Garantie geben, dass gewisse sie meist persönlich nahe angehende Angelegenheiten niemals anders, als unter Mitwirkung ihrer Vertreter geregelt werden könnten. Diese ratio legis wäre vernichtet, wenn man hier dem ausserordentlichen Verordnungsrechte irgend einen Platz einräumen wollte.[1]

Abgesehen von den Bestimmungen der V.-U. und den in derselben dem Wege der Gesetzgebung ausdrücklich überwiesenen Gegenständen kann eine Verordnung mit Gesetzeskraft

---

1) Richtig bemerkt Held, B. II. S. 61 No. 1: »In der Bestimmung der Verfassungsurkunden, dass dieser oder jener Satz durch Gesetz zu ordnen sei, liegt ein ausdrückliches Ausschliessen des ausserdem Platz greifenden landesherrlichen Verordnungsrechtes, zugleich aber die Bestimmung, dass das erst zu Ordnende nicht als Verfassungsgesetz zu betrachten sei. Wohl aber ist ein derartiger allgemeiner Grundsatz oder eine solche Bestimmung einer Verfassung, dass dies oder jenes durch Gesetz zu ordnen sei, selbst ein Verfassungsgesetz.« Darum war es verfassungsmässig nicht zulässig, die in der Verordnung vom 1. Juni 1863 liegende Beschränkung der Pressfreiheit auf Grund des A. 63 der V.-U. durch eine Verordnung mit Gesetzeskraft einzuführen, indem sie mit den Worten des A. 27 in Widerspruch trat, welcher in Al. 2 bestimmt: »Die Censur darf nicht eingeführt werden; jede andere Beschränkung der Pressfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung.« Zwei Rechtsgutachten der Juristenfakultäten zu Kiel und zu Göttingen über die preussische Pressverordnung vom 1. Juni 1863. Berlin 1863.

jedes Gesetz abändern. Auch eigentliche Rechts- oder Justizgesetze privatrechtlichen oder prozessualischen Inhalts machen hiervon keine Ausnahme.

Nach dem klaren Wortlaut des A. 63 ist es die Pflicht der Staatsregierung den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt eine derartige Verordnung sofort zur Genehmigung vorzulegen und zwar muss diese Vorlage zugleich an beide Häuser erfolgen, da beide ein gleichmässiges Recht auf Genehmigung oder Verwerfung einer solchen Verordnung haben und der Widerspruch eines Hauses schon genügt, um die Staatsregierung zur Zurücknahme einer solchen Verordnung zu nöthigen. Erfolgt eine solche Vorlage nicht oder wird dieselbe ungebührlich verzögert, so kann jedes der beiden Häuser, die Initiative ergreifen, die Verordnung aus eigenem Antriebe prüfen, Adressen an die Krone richten u. s. w. Die Prüfung der Kammern hat eine doppelte Aufgabe, eine juristische und eine legislatorische. Die erste besteht darin, dass die Kammern die Verfassungsmässigkeit der Nothverordnung prüfen. Sie haben dabei die Fragen zu beantworten, ob ein verfassungsmässig anerkanntes Bedürfniss vorgelegen hat, ob der Inhalt nicht etwas der Verfassung zuwiderlaufendes bestimmt, ob die nöthigen Formalitäten beobachtet sind. Fällt diese rein juristische Prüfung zu Gunsten der Verordnung aus, so erkennt der Landtag die Verfassungsmässigkeit der Verordnung an und das Ministerium ist von jeder Verantwortlichkeit frei. Nun erst beginnt der zweite Theil der Prüfung, wobei nicht nach juristischen Grundsätzen, sondern nach politischen Rücksichten entschieden wird. Es handelt sich um die Frage, ob die als verfassungsmässig anerkannte Nothverordnung durch Zustimmung der Kammern in ein definitives Gesetz verwandelt werden oder ob dieselbe durch Versagung der Zustimmung ausser Kraft treten soll. Hier haben die Häuser keine andern Rücksichten zu nehmen, wie bei jeder andern von der Regierung ausgehenden Gesetzesvorlage.

Fällt dagegen der erste Theil der Prüfung ungünstig aus d. h. überzeugt sich die Volksvertretung, dass das Ministerium formell oder materiell die Vorschriften des A. 63 verletzt hat, so stehen zwei Wege offen. Stimmen beide Häuser darin überein, dass das Ministerium, trotz der Verletzung der Verfassung, im guten Glauben und zum Besten des Staates gehan-

delt hat, so können sie demselben Indemnität ertheilen. Ist aber auch nur eines der beiden Häuser der Ansicht, dass eine unentschuldbare Verfassungsverletzung vorliegt, so ist grundsätzlich die Ministeranklage begründet und es hängt von der Entscheidung des Gerichtshofes ab, ob in dem Verfahren des Ministeriums das Vergehen der Verfassungsverletzung gefunden wird.

Eine viel erörtete Streitfrage ist es, welche Folgen die versagte Genehmigung einer solchen Nothverordnung hat, ob sie damit von selbst ausser Kraft tritt oder ob es noch einer besondern Verkündigung von Seiten der Staatsregierung bedarf, dass die Nothverordnung wieder aufgehoben werden soll. Darüber sind alle einig, dass die Staatsregierung verfassungsmässig verpflichtet ist, sobald auch nur ein Haus die Genehmigung versagt hat, die Nothverordnung sofort ausser Kraft zu setzen, ebenso darüber, dass auch in diesem Falle, wenn die Staatsregierung mit der Ausserkraftsetzung ungebührlich zögert, jedes der beiden Häuser grundsätzlich das Ministerium in Anklagestand versetzen kann.

Wenn der Schlusssatz des A. 63 sagt: „Dieselben (Verordnungen mit Gesetzeskraft) sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt sofort vorzulegen," so steht es fest, dass er damit eine verfassungsmässige Pflicht des Ministeriums sanktionirt. Es fragt sich dagegen, welche Wirkung eintritt, wenn das Ministerium eine solche Vorlage unterlässt oder wenn eines der beiden Häuser seine Genehmigung versagt?

Es giebt einige deutsche Verfassungen, welche ganz deutlich aussprechen, dass in einem solchen Falle die Verordnung ipso jure ausser Kraft tritt, wie es z. B. in der Sachsen-Coburg-Gothaischen Verf. von 1852 §. 130 heisst: »Erfolgt diese Zustimmung nicht, so tritt die Verordnung sofort ausser Kraft.« Bei einer so bestimmt gefassten Formulirung kann man wohl mit Gerber sagen, dass eine solche Verordnung vom Gesetzgeber mit Resolutivcharakter gewollt und erlassen worden sei und dass mit Nichteintritt der Bedingung die Verordnung von selbst zusammenfalle. Anders in Preussen, wo jede derartige Nichtigkeitsbestimmung fehlt. Auch geht aus der Entstehungsgeschichte des A. 63 keineswegs hervor, dass man ein solches Vonselbstausserkrafttreten derartiger Ver-

ordnungen bei der Abfassung des A. 63 beabsichtigt habe. Vielmehr wurden alle dahin zielenden Veränderungsanträge mit grosser Majorität in den Revisionskammern abgelehnt; so vor allem der Antrag Kühne's: »Die Verordnungen treten ausser Kraft, sofern sie nicht bis zum Schlusse der nächsten auf ihren Erlass folgenden Kammersitzung durch Zustimmung der Kammern in definitive Gesetze verwandelt worden sind;« ebenso wurde das Kommissionsamendement: »bis dahin wo die Versagung der Genehmigung Seitens einer der Kammern ausgesprochen ist, bleiben die Verordnungen in Gültigkeit« von der ersten Kammer abgelehnt. Auch erklärte sich der Justiz-Minister Simons gegen einen solchen Vorschlag, »weil es gefährlich sei, eine Verordnung durch blossen Zeitablauf ausser Wirksamkeit treten zu lassen«. Nach den gründlichen geschichtlichen Erörterungen des Verfassers »der Studien über das preussische Staatsrecht« scheint juristisch kaum ein Zweifel über den Sinn des A. 63 möglich zu sein, wenn es auch bedauert werden muss, dass auch hier die preussische Verfassung so geringe Schutzwehren gegen etwaige Uebergriffe bietet. Nach der ganzen damaligen Anschauungsweise glaubte man auch hier einen ausreichenden Schutz in dem freilich sehr überschätzten Palladium der juristischen Ministerverantwortlichkeit zu besitzen, deren praktische Durchführung bis jetzt ein pium desiderium geblieben ist. Von juristischem Standpunkte gelangen zu einem gleichen Resultate für die preussische Verfassung H. A. Zachariä, Th. II. §. 160 S. 173 und H. Dernburg, Lehrb. des preussischen Privatrechts B. I. §. 16 S. 33, welcher auf den entscheidenden Punkt aufmerksam macht, dass der Richter, nach specifisch preussischer Auffassung, alle, aber auch nur die in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form gemachten Publikationen zu beachten und zu befolgen habe. Die Publikation durch die Staatsregierung ist für ihn die einzige massgebende Autorität. Da Behörden und Unterthanen von den Verhandlungen und Beschlüssen des Landtages officiell nicht Kenntniss zu nehmen brauchen, da die Versagung der Genehmigung eines Hauses ein rein innerer Vorgang desselben ist, da ferner jede Publikation so lange in Kraft bleibt, bis sie durch eine entgegengesetzte aufgehoben ist, so ist es unjuristisch anzunehmen, dass in Preus-

sen eine Nothverordnung sofort und von selbst nach versagter Genehmigung ausser Kraft tritt, wenn auch politische Gründe es noch so wünschenswerth machen mögen, eine derartige Formulirung in die Verfassung aufzunehmen.

§. 175.

V. Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen.*

Indem sämmtliche konstitutionelle Verfassungsurkunden darüber Festsetzungen enthalten, in welcher Weise Gesetze verfassungsmässig zu Stande kommen sollen, so tritt die Möglichkeit ein, dass diesen Bestimmungen zuwidergehandelt wird

---

*) Aus der fast unübersehbaren Literatur über das Prüfungsrecht des Richters heben wir folgende Schriften hervor, welche sich für dasselbe aussprechen: K. S. Zachariä, im Arch. für civil. Prax. (1833) B. XVI. S. 145 ff. v. Wächter, Arch. für civ. Prax. (1841) B. XXIV. S. 238 No. 28 und besonders schlagend im würtemb. Pr. R. B. II. (1842) S. 26. v. Vangerow, Pandekten, 7. Ausg. (1863) B. I. §. 12, Anm. 1. G. F. Puchta, Vorlesungen über das heut. röm. Recht. B. I. S. 33 ff. v. Mohl, Staatsr., V.-R. und Polit. B. I. (1860) S. 81 ff. B. W. Pfeiffer, Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Richteramtes. Göttingen 1851. Franz Förster, Theorie und Praxis B. I. §. 9 S. 34 sagt: »Gemeinrechtlich und nach den Verfassungen anderer deutschen Staaten ist es nicht zweifelhaft, dass es zum Richteramte gehört, zu prüfen, ob eine Verordnung verfassungsmässig Gesetz ist. Die Praxis der sächsischen, würtembergischen, bayrischen, kurhessischen Gerichte und des Ober-Appellations-Gerichtes zu Lübeck bestätigt, dass die Gerichte diese Befugniss haben. Abweichend ist die Praxis in Hessen-Darmstadt.« Seuffert Arch. B. IV. S. 399 ff. Gutachten des Prof. Dr. Gneist über die Frage, soll ein Richter auch darüber zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmässig zu Stande gekommen ist. Desgleichen Gutachten des Dr. H. Jaques aus Wien über dieselbe Frage. In den Verhandlungen des IV. deutschen Juristentages B. I. S. 212—257. (1863). Gegen dieses Prüfungsrecht sprechen sich aus: H. Zöpfl, B. II. §. 451. S. 576 ff. Linde, Arch. für civ. Praxis B. XVI. S. 303 und zuletzt überaus weitläufig H. Bischof, in der Zeitschr. für Civilr. und Proz. N. F. B. XVI. S. 235, 385. B. XVII. S. 104. 253. 448. B. XVIII. S. 129. 302. 393. Derselbe, Das Nothrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebuug und Regierung, historisch und dogmatisch nach allgemeinem und deutschem Rechte erörtert. (1860) in v. Linde's Arch. für das öffentl. R. des deutschen Bundes B. III. Heft 3. Eine werthvolle kritische Untersuchung der verschiedenen Ansichten giebt E. v. Stockmar in der Zeitschr. für Civilr. und Process. Neue Folge. B. X. (1853): »Ist der Richter an allgemeine landesherrliche Konstitutionen gebunden, welche ohne die nach Vorschrift der Verfassung einzuholende ständische Zustimmung erlassen sind?« S. 18—78. und S. 213—243.

und es fragt sich nun, wie sich die Behörden, sowie die einzelnen Bürger, solchen verfassungswidrigen Normen gegenüber zu verhalten haben. Vor allem ist diese Frage für die Gerichte wichtig, welche nur nach eigener juristischer Ueberzeugung über die im einzelnen Falle anwendbaren Rechtssätze zu urtheilen haben.

Soviel ist allgemein anerkannt, dass jeder Richter die äussern Merkmale, die Form der Erlassung eines Gesetzes oder einer Verordnung zu prüfen und darüber zu entscheiden hat, ob sie ordnungsmässig erfolgt ist. Er untersucht, ob die betreffende Norm wirklich vom Souverän ausgegangen, ob sie gehörig publicirt ist, ob sie — wo dies vorgeschrieben — kontrasignirt ist u. s. w. Diese Befugniss steht den Gerichten auch in der absoluten Staatsordnung zu, denn auch hier ist nicht jeder beliebige, formlose Befehl des Königs bindende Norm für die Gerichte. Dagegen besteht hier kein Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung und die eigentliche Hauptfrage, ob eine königliche Verordnung in den Bereich der Gesetzgebung übergegriffen habe, ob sie wegen ihres Inhalts verfassungswidrig sei, kann hier gar nicht erhoben werden. Ihre eigentliche Bedeutung erhält diese Frage erst im konstitutionellen Staatsrechte d. h. überall da, wo zur Entstehung eines Gesetzes, ausser dem monarchischen Willen, noch die Zustimmung eines andern selbstständigen Organs nothwendig ist. Diese Auffassung war daher dem Staatsrechte des ältern deutschen Reiches keineswegs fremd, indem die Reichsgerichte unzweifelhaft berechtigt und verpflichtet waren, kaiserliche Verordnungen »als kraftlos, todt und nichtig« anzusehen, welche den mit dem Reichstage vereinbarten Reichsgesetzen widersprachen. Ein gleiches Verhältniss würde sich auch in den einzelnen Territorien herausgebildet haben, wenn die ursprüngliche Theilnahme der Landstände an der Gesetzgebung sich organisch weiter entwickelt hätte. Nur ausnahmsweise aber war im XVIII. Jahrhundert in Deutschland ein allgemeines verfassungsmässiges Zustimmungsrecht der Landstände zu allen Gesetzen anerkannt. Selbst Moser gesteht zu: »der Landesherr kann seinen Gerichten die Normen vorschreiben, nach welchen sie Recht sprechen sollen.« (Moser, Landeshoheit in Justizsachen S. 178.)

Erst mit den neuen konstitutionellen Verfassungsurkunden dieses Jahrhunderts erhielt die im ältern Territorialstaatsrechte kaum zur Sprache gekommene Frage ihre Bedeutung. Durch diese Verfassungen wurde in allen konstitutionellen Staaten Deutschlands festgestellt, dass von nun an ein Gesetz nur durch Uebereinstimmung der Krone und der Volksvertretung zu Stande kommen kann. Wurde auch die Sphäre der Gesetzgebung mehr oder weniger weitergezogen; soviel stand seitdem fest, dass gerade die wichtigsten Rechtsnormen nicht mehr blos durch den monarchischen Willen entstehen können. Dies sind aber nicht Bestimmungen, welche vorhanden sind, um, wie in ältern Zeiten, die Sonderrechte der Landstände zu schützen, sondern welche als absolute und höchste Sätze aufgestellt sind, um dem Willen der Volksvertretung seine organische Bedeutung im Staatsleben zu sichern, um das oberste Prinzip des konstitutionellen Rechtsstaates zur Geltung zu bringen, dass das Gesetz der Ausdruck des verfassungsmässig zu Stande gebrachten, objektiven Staatswillens sein soll. Wenn die Staatsgewalt solche Sätze über die Promulgation d. h. über das verfassungsmässige Zustandekommen ihrer eigenen Willenserklärungen aufstellt, so ist nach der Bestimmung solcher Vorschriften anzunehmen, dass eine Nichtbeochtung derselben Nichtigkeit alles dessen hervorruft, was im Widerspruche mit denselben geschehen ist. (Gneist, v. Wächter.)

Wir gehen von dem unzweifelhaften Grundsatze aus, dass der Richter nur existentes, gültiges Recht anzuwenden und über dessen Existenz und Gültigkeit nach gewissenhafter Prüfung selbst zu entscheiden hat. Die vom Richter anzuwendenden Rechtssätze stellen sich als Erzeugnisse des Gewohnheits- oder des Gesetzesrechtes dar. Dass er bei dem Gewohnheitsrechte eine solche materielle Prüfung vorzunehmen habe, ist unzweifelhaft; er hat zu untersuchen, ob sich in den gleichartigen Handlungen wirklich ein Rechtsbewusstsein, eine opinio necessitatis ausspricht, sogar ob der Satz ein »rationeller« ist u. s. w. Es ist kein Grund vorhanden, warum der Richter, dem geschriebenen Rechte gegenüber, nicht ein gleiches Prüfungsrecht in Anspruch nehmen sollte. Der Richter hat nur Gesetze anzuwenden, nicht jede beliebige Norm, die sich als Gesetz ausgiebt. Wenn daher eine königliche Verordnung, die sich

entweder selbst ein Gesetz nennt, ohne wirklich auf dem Wege der Gesetzgebung zu Stande gekommen zu sein oder sich selbst lediglich als Verordnung charakterisirt, offenbar in das Gebiet der Gesetzgebung übergreift, so ist eine solche Norm nach den absoluten Grundsätzen der V.-U. rechtswidrig zu Stande gekommen und somit unverbindlich.

Nach der nothwendigen Konsequenz der konstitutionellen Staatsordnung, wie nach den Grundsätzen der deutschen Gerichtsverfassung, (Seuffert, Arch. B. 4. S. 399) hat der Richter ein Prüfungsrecht aller von ihm zur Anwendung zu bringenden Normen; er hat sich dabei nicht blos mit den äussern Requisiten der Publikation zu begnügen, sondern immer auch zu untersuchen, wo irgend ein Zweifel entgegentritt, ob eine solche Norm auf dem verfassungsmässigen Wege zu Stande gekommen ist. Freilich kann sich dasselbe nie auf eine Beurtheilung der Zweckmässigkeit, Vernünftigkeit, Nothwendigkeit eines Gesetzes erstrecken. Der Richter ist der Diener, nicht der Herr des Gesetzes, aber nur des wahren Gesetzes, nicht des Scheingesetzes. Es ist ebenso sinnlos, wenn man sagt, der Richter werfe sich durch eine solche Prüfung der Promulgation zum Herrn der gesetzgebenden Gewalt auf, als wenn andere behaupten, dass solches Prüfungsrecht mit A. 57 der Wiener Sch.-A. und dem monarchischen Prinzip im Widerspruch stehe.

Der Richter stellt keinen Augenblick in Zweifel, dass er jedes wirkliche Gesetz anwenden muss, mag es ihm, seinem Inhalt nach, noch so unzweckmässig oder unvernünftig erscheinen; was er anzuwenden verweigert, ist nur das Scheingesetz, welches nicht in verfassungsmässiger Weise zu Stande gekommen und somit unverbindlich, nichtexistent ist. Er vertheidigt damit nur den objektiven Willen des wahren Gesetzgebers, der sich im Zusammenwirken der verschiedenen Organe darstellt, gegen subjektive Willkühr, welche die ihr staatsrechtlich gezogenen Grenzen überschreiten will. Wir bejahen daher hier, mit den bedeutendsten Autoritäten der deutschen Rechtswissenschaft, die Frage:

»Hat der Richter nach der deutschen Gerichtsverfassung das Recht und die Pflicht bei Anwendung der Gesetze zuvor zu prüfen, ob das, was sich als »Gesetz« ankündigt, nach dem

bestehenden Verfassungsrecht wirklich ein Gesetz ist, ob es namentlich, wo dies die Verfassung vorschreibt, mit ständischer Zustimmung erlassen ist?«

Damit nehmen wir auch den Satz an, welcher vom deutschen Juristentage 1863 fast einstimmig adoptirt wurde:

»Verordnungen und Erlasse des Staatsoberhauptes oder der Staatsregierung, deren Inhalt nur in Form des Gesetzes mit Zustimmung der Stände hätte aufgestellt werden können, haben für den Richter keine verbindliche Kraft.«

»Bei dieser Prüfung ist — wie v. Gerber treffend bemerkt — die vom Staatsoberhaupte und dem verantwortlichen Ministerium ausgehende Beglaubigung der Legalität die zunächst zu respektirende Autorität. Der Richter empfängt das Gesetz durch Verordnung des Monarchen; der Monarch bezeugt ihm in der Publikationsformel, dass die verfassungsmässige Mitwirkung der Stände stattgefunden habe, dass der Fall der Nothgesetzgebung oder einer königlichen Verordnung gegeben sei; dies Zeugniss des höchsten staatlichen Organs hat der Richter zunächst zu beobachten. — Aber die Wirksamkeit dieser Beglaubigung hat ihre Grenzen. Wenn die Ständeversammlung geltend macht, dass die behauptete ständische Mitwirkung nicht oder nicht ordnungsmässig stattgefunden habe oder wenn sie bestreitet, dass die Verordnung ohne Verabschiedung hätte erlassen werden können, so ist für den Richter die autoritative Wirkung des königlichen Zeugnisses durch die Gegenautorität des andern staatlichen Organs aufgehoben und er ist nun mehr auf die eigene Kritik verwiesen. Ja, es bedarf nicht immer erst der Gegenautorität der Stände, um für ihn die Bedeutung jenes Legalitätszeugnisses zu entkräften; findet er, dass es mit notorischen und entscheidenden Thatsachen oder unzweifelhaften Rechtssätzen in Widerspruch steht, so tritt auch hier der Fall selbstständiger Prüfung ein, zu welcher er nicht nur berechtigt, sondern vermöge seiner Verantwortlichkeit verpflichtet ist.«

Sollte also in einer solchen Norm die Zustimmung der Stände ausdrücklich in der Publikationsformel erwähnt sein, aus notorischen oder entscheidenden Thatsachen aber hervorgehen, dass dieselbe in der That nicht stattgefunden hat, so ist der Richter verpflichtet eine solche Norm, als ein blosses Schein-

gesetz, nicht zur Anwendung zu bringen. Die Erwähnung dieser Worte im Eingange begründet zwar eine Vermuthung der Legalität, aber keine praesumtio juris et de jure, welche jeden Gegenbeweis ausschlösse.

Man hat nun behauptet, dass der Richter ausser Stande sei zu prüfen, ob ein Gesetz verfassungsmässig zu Staude gekommen sei. Er müsste, sagt man, dann auch prüfen, ob die Wahlen der Wahlmänner und der Abgeordneten gehörig vor sich gegangen seien, ob die Geschäftsordnung, Abstimmung, Stimmenzählung u. s. w. gehörig erfolgt sei? Dieser Einwand ist aber nicht stichhaltig. Die Verfassungsurkunden bestimmen vielmehr durchweg, dass jede Kammer über ihre Konstituirung, die Legitimation ihrer Mitglieder, ihre Geschäftsordnung endgültig zu entscheiden hat. Das Zustandekommen ihrer Beschlüsse ist ein Internum ihrer Kollegialverfassung, in welches sich kein Gericht einzumischen hat. In diesem Sinne haben auch in England die Gerichte stets solche Formen als innere Angelegenheiten der Häuser angesehen und sich damit begnügt, dass der zustimmende Beschluss der beiden Häuser und die Sanktion der Krone feststand. (Gneist.)

Seiner ganzen Aufgabe nach hat der Richter nur über den einzelnen, ihm vorliegenden konkreten Fall zu entscheiden, er ist daher, wenigstens nach deutscher Gerichtsverfassung, niemals berechtigt, eine als Gesetz oder Verordnung auftretende Norm überhaupt als rechtsungültig zu kassiren, sondern er ist nur befugt, ihr die Anwendung für den einzelnen, ihm gerade vorliegenden Fall zu versagen. Somit ist es in Deutschland nicht die unmittelbare Aufgabe der Richter »Wächter der Verfassung« zu sein, wenn auch mittelbar in diesem ihnen zustehenden Prüfungsrechte ein bedeutsamer Schutz des verfassungsmässigen Landesrechtes liegt.

Entspricht dieses selbstständige Prüfungsrecht des Richters der Würde des Richteramtes, dem Geiste der deutschen Gerichtsverfassung und den Fundamentalsätzen des konstitutionellen Staatsrechts, so besteht doch bis auf den heutigen Tag noch eine schroff entgegenstehende Ansicht in der staatsrechtlichen Literatur, welche in mehreren neuern Verfassungsurkunden, besonders auch in der preussischen, ihre positivrechtliche Sanktion gefunden hat. Diese besonders von Linde, Stahl und Zöpfl

vertretene Ansicht beschränkt das Prüfungsrecht des Richters lediglich auf die formalen Erfordernisse der Publikation. Nach derselben hat der Richter nur zu prüfen, ob die Anordnung wirklich vom Souverän ausgegangen, ob sie gehörig im Gesetzesblatte bekannt gemacht, ob sie kontrasignirt ist. Jede weitere Untersuchung aber, insbesondere, ob die betreffende Verordnung verfassungsmässig nur als Gesetz d. h. mit Zustimmung der Volksvertretung hätte erlassen werden dürfen, ist dem Richter abgeschnitten. Der Fundamentalsatz der Verfassung, wornach Gesetze nur mit Zustimmung der Volksvertretung zu Stande kommen können, wornach dem einseitigen Verordnungsrechte der Krone eine bestimmte materielle Schranke gezogen ist, erscheint hiernach für den Richter als eine irrelevante, inhaltslose Vorschrift, deren Verletzung keineswegs Nichtigkeit jeder Zuwiderhandlung nach sich zieht. Der Richter wird vielmehr unbedingt an die Autorität der Regierung gebunden, wenn auch noch so klare Thatsachen beweisen, dass die äusserlich korrekte Publikationsform auf blosser Täuschung beruht. Bei diesem System muss seine selbstständige juristische Ueberzeugung einem Autoritätsglauben weichen, welcher ihn aus einem Diener des wahren Gesetzes, unter Umständen, zum blinden Werkzeuge des blossen Scheingesetzes machen kann. Mag dieses System scheinbar manche äussere Vortheile haben, mag es selbst dem Richter bequem sein und ihn schwierigen Konflikten entheben; der Würde des deutschen Richteramtes und dem Wesen des konstitutionellen Rechtsstaates entspricht es gewiss nicht.

Da in Preussen bis zum Jahre 1848 die gesetzgebende Gewalt lediglich der Krone zustand und somit kein Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung bestand, so war freilich die letztere Theorie dem absolutmonarchischen Staatsrechte angemessen. In dem der Nationalversammlung am 20. Mai 1848 vorgelegten Entwurfe findet sich überhaupt keine hierher gehörige Bestimmung. In A. 103 des Entwurfes der Kommission der National-Versammlung heisst es: »Kein Gesetz, keine Verordnung ist verbindlich, wenn sie nicht zuvor in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden ist.« Dieser Satz wurde in die s. g. oktroyirte Verfassung vom 5. Dec. 1848 als erstes Al. des A. 105 in folgender Fassung aufgenommen:

»Gesetze und Verordnungen sind nur verbindlich, wenn sie zuvor in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind.« Bei der Schlussrevision liess man die Worte »nur« und »zuvor« hinweg und machte aus diesem Satze Al. 1 des A. 106. Dieser an sich selbstverständliche Satz sagt gar nichts darüber, dass dem Richter das Prüfungsrecht der verfassungsmässigen Entstehung von Gesetzen und Verordnungen entzogen werden solle. Erst durch die Proposition XIII der königlichen Botschaft kam der zweite Satz des jetzigen A. 106 der V.-U. zur Aufnahme, welcher lautet: »Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern den Kammern zu«.

Bei der damaligen Unerfahrenheit im konstitutionellen Staatsrechte liessen sich die Revisionskammern bewegen, einen Satz in letzter Stunde aufzunehmen, welcher, als ein unmittelbarer Ausfluss der Stahl'schen Doktrin, den Absolutismus fast unvermerkt in unsere Staatsordnung zurückführt und alle Grundlagen des konstitutionellen Rechtsstaates wieder in Frage stellt, besonders solange die allein noch als Rechtshülfe gegen Uebergriffe der Regierung übrig bleibende Ministerverantwortlichkeit ein leeres Wort ist. Nach dem klaren Wortlaute, sowie nach der Absicht des A. 106 Al. 2 muss der preussische Richter noch h. z. T., wie in Zeiten des absoluten Staates, jede königliche Verordnung befolgen, wenn sie nur gehörig bekannt gemacht worden ist. Ob dieselbe mit ihrem Inhalt in den Bereich der Gesetzgebung hinübergreift, ob sie deshalb nur mit Zustimmung der Kammern hätte erlassen werden dürfen, hat er nicht zu untersuchen. Sein Prüfungsrecht erstreckt sich lediglich auf die gehörigen Formen der Bekanntmachung d. h. auf die königliche Vollziehung, zu welcher die ministerielle Gegenzeichnung hinzutreten muss und die Veröffentlichung durch das Gesetzesblatt. Sind diese beiden äusserlichen Momente vorhanden, so muss sich der preussische Richter selbst jeder materiell verfassungswidrigen Verordnung beugen.[1] Gewiss

---

1) Fr. Förster a. a. O. sagt S. 33: »Um solche Zweifel in den Grenzen derjenigen Staatsorgane zu halten, welche die nächstbetheiligten dabei sind, d. h. zwischen dem König und dem Landtage und um zu verhindern, dass

thut man besser, diesen absolutistischen Ueberrest unseres positiven preussischen Staatsrechtes offen zu konstatiren, als ihn durch künstliche Interpretationen bemänteln zu wollen. Fromme Wünsche, dass es anders sein möchte, sind eben keine staatsrechtlichen Gründe.

Dagegen steht es anders auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung, auf welchem der rein positiv preussische, der gemeinrechtlichen Theorie, wie dem konstitutionellen Staatsrechte widersprechende Satz des A. 106 keine Anwendung findet. Da nach der Reichsverfassung die Reichsgesetze im Konfliktsfalle, als absolut gemeines Recht, überall den Landesgesetzen vorgehen, so ist auch der preussische Richter zweifellos berechtigt zu prüfen, ob ein von ihm zur Anwendung zu bringendes Landesgesetz sich im Einklange mit den Reichsgesetzen befindet. Dem Richter liegt es ob, die Reichsverfassungsmässigkeit der in den einzelnen Staaten erlassenen Gesetze in jedem Falle zu prüfen, wo diese Frage in Veranlassung eines Rechtsstreites vor ihn gebracht wird. Muss er die Reichsverfassungsmässigkeit eines Landesgesetzes verneinen, so ist er verpflichtet, dasselbe nicht in Anwendung zu bringen. Dasselbe gilt natürlich auch von landesherrlichen Verordnungen, welche der Reichsgesetzgebung widersprechen.

So hat uns diese neueste Phase unserer deutschen Staatsentwicklung auch in dieser Beziehung den Grundsätzen des Rechtsstaates näher geführt.[1]

---

er auch in die untern Organe der Staatsregierung dringe, diese hemme oder zersetze, hat man in Preussen bestimmt, dass die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen, nicht den Behörden, sondern nur dem Landtage zustehen soll. Es dürfen also auch nicht die Gerichte eine solche Prüfung der inneren Rechtsgültigkeit vornehmen, obschon sie nach A. 86 keiner andern Autorität als der des Gesetzes unterworfen sein sollen. Der preussische Richter muss jede königliche Verordnung befolgen, wenn sie nur gehörig bekanntgemacht worden. Die gehörige Bekanntmachung hat er unbedingt zu prüfen. Sein juristisches Dasein erhält hiernach das Gesetz erst durch die königliche Vollziehung, welcher die Gegenzeichnung eines Ministers hinzutreten muss, zweitens durch die Veröffentlichung.«

1) Dies ist treffend ausgeführt von Fr. v. Holtzendorff, Reichsstrafrecht und Landesstrafrecht in Deutschland. Leipz. 1871. S. 16 ff. Es wird ausdrücklich auch anerkannt von Fr. Förster, Theorie und Praxis B. I. §. 9 S. 34. Anm. 2.

§. 176.

VI. Zeitliche und örtliche Wirksamkeit der Gesetze.*

1) Zeitliche Herrschaft derselben.

Jede normale Rechtsentwicklung erfolgt nach dem Gesetze der Kontinuität d. h. das Recht eines Volkes ist nicht unveränderlich, aber es ändert sich naturgemäss nur durch eine stetige organische Entwicklung aus sich selbst heraus; jeder Abbruch, jedes Ignoriren des bestehenden Rechtes bezeichnet eine abnorme Krisis.

Jede juristisch relevante Thatsache oder Begebenheit tritt gleich bei ihrem Entstehen unter die Herrschaft des bestehenden Rechtes d. h. sie wird nach demjenigen Gesetze beurtheilt, welches zur Zeit auf diese Thatsache anwendbar ist; ja sie kann nur der Herrschaft des bestehenden Rechtes unterliegen, denn es existirt eben kein anderes als dieses. Wenn durch das bestehende Recht das thatsächliche Lebensverhältniss zu einem Rechtsverhältnisse erhoben worden ist, so ist anzunehmen, dass dasselbe auch in allen seinen Folgen und Wirkungen unter den Normen desjenigen Gesetzes verbleibt, welchen es bei seiner Begründung unterlag, denn »jedes Rechtsverhältniss bildet in seiner Entstehung, seinem Dasein, seinen Folgen und Wirkungen eine Einheit«. Wenn der Gesetzgeber sich nun bewogen findet, durch ein neues Gesetz das bestehende Recht abzuändern, so ist zu vermuthen, dass er nicht die Kontinuität der Rechtsent-

---

*) Weber, Ueber die Rückanwendung positiver Gesetze. Hannover 1811. Bergmann, Das Verbot der rückwirkenden Kraft neuer Gesetze im Privatrecht. Hannover 1818. v. Savigny, System B. VIII. v. Wächter, Handb. des würtemb. Privatrechts (Stuttgardt 1842). B II. S. 167 ff. Unger, System des österr. Privatrechts B. I. S. 113 ff. v. Vangerow, VII. Aufl. 1863 B. I. S. 57 ff. v. Windscheid, Pandekten §. 31 — 33. O. Stobbe, Handb. B. I. S. 154 ff. Goldschmidt, Handb. B. I. S. 278 ff. Reinhold Schmid, Die Herrschaft der Gesetze nach ihrer räumlichen und zeitlichen Grenze im Gebiete des bürgerlichen und peinlichen Rechtes. Jena 1863. A. F. Berner, Wirkungskreis des Strafgesetzes nach Zeit, Raum und Personen. Berlin 1853. L. Bar, Das internationale Privat- und Strafrecht. Hannover 1862. Ueber Preussen vergl. besonders Fr. Förster (III. Aufl. B. I. §. 10 S. 36 ff.) und H. Dernburg, B. I. §. 30.

wicklung habe eingreifen, dass er die Herrschaft seines Gesetzes nicht auf Rechtsverhältnisse habe ausdehnen wollen, die naturgemäss bereits unter die Herrschaft eines andern, seiner Zeit ebenso legitimen Gesetzes getreten sind. Diese Regel drückt man gewöhnlich in folgenden gleichgeltenden Formeln aus: »Gesetze haben keine rückwirkende Kraft« oder »neue Gesetze lassen erworbene Rechte unberührt«; sie ist in der Natur der Sache begründet und zu allen Zeiten anerkannt gewesen, bei den Römern, im kanonischen Rechte und in allen neuern Gesetzbüchern.[1]

Wenn diese Regel in ihrer Allgemeinheit ein unbestrittener Satz ist, so beginnen die Schwierigkeiten mit ihrer Anwendung auf einzelne Fälle; denn alles hängt von der Beantwortung der Frage ab, was eben ein wohlerworbenes Recht ist. Wohlerworbene Rechte müssen auf einem besondern Rechtsgrunde beruhen und einer bestimmten juristischen oder physischen Person zustehen. Die allgemeine abstrakte Befugniss, welche allen Personen oder einer bestimmten Klasse derselben zukommt, nach dem Stande der gegenwärtigen Gesetzgebung, gewisse Rechte zu erwerben, gewisse Handlungen vorzunehmen, so wie die nach den jetzigen Gesetzen bestehende Freiheit von gewissen Steuern, Leistungen und Abgaben, begründet keineswegs ein jus quaesitum, sondern ist wandelbar mit der Veränderung der Gesetzgebung. Ebenso werden auch blosse Hoffnungen und Erwartungen, welche jemand nach dem Stande der gegenwärtigen Gesetzgebung hegen durfte, nicht bei der Veränderung des Gesetzes geschützt.

Diese in der Natur der Sache begründete Regel, dass der Gesetzgeber seinem Gesetze keine rückwirkende Kraft habe geben, nicht in wohlerworbene Rechte habe eingreifen wollen, be-

---

1) L. 7. C. de leg. 1. 14: »Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari, nisi nominatim et de praeterito tempore et adhuc pendentibus negotiis cautum sit.« Diese Stelle ist wörtlich wiederholt in einem Dekretale Gregors IX., C. 13 X. de constit. 1. 2. Pr. A. L.-R. Einl. §. 14: »Neue Gesetze können auf schon vorhin vorgefallene Handlungen und Begebenheiten nicht angewendet werden.« Code civ. art. 2: »La loi ne dispose pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif.« Oesterr. bürgerl. Gesetzb. §. 5: »Gesetze wirken nicht zurück; sie haben daher auf vorhergegangene Handlungen und auf vorher erworbene Rechte keinen Einfluss.«

zeichnet das normale Verhältniss. Weil wir jedem Gesetzgeber eine ächt konservative Gesinnung, eine angeborene Achtung vor den gleichberechtigten legislativen Akten seiner Vorgänger, wie vor den wohlbegründeten Rechten der Staatsbürger zutrauen, sagen wir, seinen Willen erläuternd, dass er seinem Gesetze keine rückwirkende Kraft habe beilegen wollen.

Aber wir können mit dieser Regel dem souveränen Willen des Gesetzgebers keine absoluten Schranken ziehen. Wenn der Gesetzgeber seinen Zweck nur dadurch erreichen zu können meint, dass er auch in bestehende Rechtsverhältnisse eingreift, so kann er dies ausdrücklich erklären und seinem souveränen Willen müssen auch wohlerworbene Rechte weichen: »nisi nominatim et de praeterito tempore et adhuc pendentibus negotiis cautum sit.« Zu so einschneidenden Massregeln pflegt der Gesetzgeber besonders da zu greifen, wo er nicht aus rein juristischen, sondern aus ethischen, politischen Gründen ganze Rechtsinstitute aufhebt oder abändert oder gewisse gemeinschädliche Wirkungen fortbestehender beseitigen will, z. B. ein Verbot der Kornausfuhr in der Zeit der Hungersnoth bezieht sich auch auf schon abgeschlossene Lieferungsverträge. Gesetze mit ausdrücklich ausgesprochener rückwirkenden Kraft kommen besonders in Zeiten vor, wo man grosse gesellschaftliche und politische Wandelungen auch in der Gesetzgebung zum Ausdrucke bringen will. Dahin gehören z. B. Gesetze, welche die Aufhebung der Sklaverei, Leibeigenschaft, Frohnden, Zehnten zum Gegenstande haben. Alle solche Gesetze würden ihren Zweck geradezu verfehlen, wenn sie nicht in bestehende Rechtsverhältnisse einzugreifen wagten.

Abgesehen von diesen Fällen, wo das Gesetz sich selbst ausnahmsweise eine rückwirkende Kraft beilegt, sind es zwei Fälle, wo man stets eine rückwirkende Kraft des Gesetzes als selbstverständlich annimmt:

a) bei der authentischen Interpretation. Hier erklärt der Gesetzgeber mit Gesetzeskraft, dass das frühere Gesetz, richtig verstanden, nur den von ihm jetzt angegebenen Sinn habe und dass also in allen Fällen, in denen man einen andern Sinn untergelegt, ein Rechtsirrthum obgewaltet habe. Die authentische Interpretation wirkt daher nicht blos auf jene Fälle zurück, die noch gar nicht zur gerichtlichen Verhandlung und

Entscheidung gekommen sind, sondern auch auf solche Fälle, welche bereits entschieden, aber noch nicht rechtskräftig geworden sind, während ein rechtskräftiges Urtheil unanfechtbar bleibt. (v. Vangerow, Unger.) Die rückwirkende Kraft der authentischen Interpretation ist die Regel, sie ist nur ausgeschlossen, wenn der Gesetzgeber ihr dieselbe ausnahmsweise entzogen hat.

b) Obwohl scheinbar mit den Grundsätzen der Nichtrückwirkung in Widerspruch, gelten im Gebiete des Strafrechts zwei Regeln: »Erklärt ein späteres Gesetz Handlungen für straflos, die früher mit Strafe bedroht waren, so können auch die früher begangenen Handlungen nicht bestraft werden.« Und dann: »Erklärt ein späteres Gesetz Handlungen für minder strafbar, als ein früheres Gesetz, so können auch die frühern Handlungen nicht mehr mit der härtern, sondern sie müssen mit der mildern Strafe des neuen Gesetzes belegt werden.« Kurz, mildere Strafgesetze haben immer rückwirkende Kraft. (Berner a. a. O. S. 56.) Es ist diese Ausnahme darin begründet, dass der Staat, der eine auf eine Handlung gesetzte Strafe ganz aufhebt oder mildert, damit anerkennt, dass seine frühere Strafsetzung eine zu harte, also eine ungerechte gewesen ist.

2) Oertliche Herrschaft der Gesetze.

Die Herrschaft des Staates wird räumlich durch die Grenzen des Staatsgebietes bestimmt, so auch seine gesetzgebende Gewalt. Innerhalb dieser Grenzen kommen regelmässig nur seine Gesetze für alle sich innerhalb derselben aufhaltenden Personen zur Geltung, vor allem sind denselben die Staatsangehörigen aller Klassen und Stände unterworfen, die im Inlande lebenden Ausländer soweit, als diese Gesetze auch auf sie anwendbar sind; dies sind vor allem die Straf- und Polizeigesetze, denen sie unbedingt unterworfen sind, den privatrechtlichen Gesetzen unterliegen sie soweit, als sie in den privatrechtlichen Verkehr eintreten z. B. durch den Abschluss von Rechtsgeschäften. Während in früheren Jahrhunderten die Landesherrschaften ihre Territorien eifersüchtig gegen einander abschlossen und selbst die Theorie den Satz aufstellte, dass jeder Staat innerhalb seiner Grenzen nur sein Recht anzuwenden habe, dass kein Staat die

Geltung seines Rechtes ausserhalb seiner Grenzen fordern könne, hat jetzt der freundschaftliche Verkehr der Staaten diese Ausschliesslichkeit längst gemildert und wie der eine Staat den andern in seiner gleichberechtigten staatlichen Existenz anerkennt, so ist damit auch die Anerkennung der Gesetze eines andern Staates und deren Berücksichtigung durch die diesseitigen Gerichte in gewisser Beziehung verbunden: »civitas alterius civitatis leges apud se valere patitur.« Wenn es sich um die Beurtheilung eines Rechtsverhältnisses handelt, welches im Auslande begründet wurde, bei welchem Ausländer betheiligt sind oder welches im Auslande seine Wirksamkeit haben soll, so kann der inländische Richter in die Lage kommen ausländische Gesetze zur Anwenduug bringen zu müssen. Diejenigen Fälle, wo es zweifelhaft ist, welches von verschiedenen sich widersprechenden Gesetzen verschiedener Staaten zur Anwendung kommen soll, bezeichnet man als »Kollision der Gesetze«, und den Inbegriff der Regeln, wonach man diese Kollision zu lösen sucht, als »internationales Privatrecht«. Da aber eine solche Anwendung fremder Gesetze für den einheimischen Richter nur auf dem Gebiete des Privatrechts bei s. g. vermittelnden Privatrechtsnormen zulässig ist, so gehört die nähere Erörterung dieser Lehre nicht in das Staatsrecht, dessen sämmtliche Normen absolutes Recht bilden.

Wenn somit der moderne Staat auf dem privatrechtlichen Gebiete innerhalb seines Territoriums unter Umständen auch ausländische Normen zur Anwendung kommen lässt, so greift er auf dem Gebiete des Strafrechts über seine eigenen Grenzen hinaus, indem die Inländer nicht blos während ihres Aufenthaltes im Inlande, sondern auch während ihres Aufenthaltes im Auslande durch die Strafgesetze ihres Staates gebunden werden. Das den Staatsbürger an seinen Heimathsstaat knüpfende tiefere Band löst sich nicht durch vorübergehenden Aufenthalt im Auslande und er bleibt deshalb auch dort dem im Strafgesetze sich aussprechenden Ethos seines Staates unterworfen. Das Territorialitätsprinzip wird hier nothwendig durch das Personalitätsprinzip ergänzt. Dagegen steht der im Auslande weilende Ausländer, weder vermöge seines Aufenthaltes, noch vermöge seines persönlichen Unterthanenverhältnisses unter der Herrschaft unserer Straf-

gesetze. Nur wenn der Staat, welchem das Strafrecht kraft des Territorialitäts- oder Personalitätsprinzips zusteht, von seinem Strafrechte keinen Gebrauch macht und damit unsern Staat und unsere Staatsgenossen bei Verbrechen gegen dieselben schutzlos macht, erwächst unserm Staate, jenen im Auslande straflos gebliebenen Verbrechen gegenüber, ein natürliches Strafrecht. (Berner.) Die Annahme eines s. g. allgemeinen Weltstrafrechts überspannt dagegen die Aufgabe des Einzelstaates in ungerechtfertigter Weise. Uebrigens haben unsere Strafgerichte regelmässig nur die einheimischen Strafgesetze anzuwenden; nur ausnahmsweise ist eine Berücksichtigung fremder Strafgesetze vorgeschrieben. (§. 4 des deutschen Strafgesetzb. Oppenhoff S. 35.)

§. 177.

VII. Grenzen der gesetzgebenden Gewalt.*

Die gesetzgebende Gewalt ist die oberste Macht im Staate. Ihre Erzeugnisse sind die höchsten Rechtsvorschriften, denen sich die einzelnen Bürger, wie Gemeinden und Korporationen, Verwaltungsbehörden wie Gerichte unterwerfen müssen. Es fragt sich nun, ob diese oberste Gewalt im Staate auch eine grenzenlose ist? Man spricht wohl von einer s. g. Omnipotenz des Parlamentes und meint damit, dass die oberste souveräne Gewalt im Staate, der »rex in parliamento«, gesetzlich bestimmen kann, was sie will. In einem souveränen Einzelstaate ist die gesetzgebende Gewalt allerdings formell schrankenlos. Es lässt sich keine Behörde errichten, welche dem Gesetzgeber gegenüber einen Rechtsschutz gewähren könnte. Auch die Gerichte stehen unter, nicht über dem Gesetze, sie müssen auch Gesetze anwenden, die ihnen unzweckmässig, ungerecht, unsittlich erscheinen. Der einzelne Richter mag aus Gewissensbedenken seinen Abschied nehmen; das Gericht, als solches, kann keinem Staatsgesetze jemals den Gehorsam verweigern. Gäbe es eine Behörde im Staate, welche über den Inhalt der Gesetze zu urtheilen, ihr

---

*) Vergl. meine Einleitung in das deutsche Staatsr. §. 51 S. 163 ff. Stahl a. a. O. II. §. 41 S. 154 ff. v. Mohl, Staatsr. V.-R. und Polit. B. I. S. 67—95: »Ueber die Bedeutung verfassungswidriger Gesetze.«

unrecht erscheinende Gesetze zu verwerfen hätte, so wäre eben sie der eigentliche Souverän. Muss diese formelle Omnipotenz der Gesetzgebung, als eine nothwendige Folgerung aus dem Begriffe des Staates, als des obersten souveränen Gemeinwesens, hingenommen werden, so ist es doch wichtig, vom Standpunkte unserer modernen, germanisch-christlichen Gesittung aus, auf die materiellen Grenzen der Gesetzgebung, welche mit den Grenzen der Staatsgewalt überhaupt zusammen fallen, hinzuweisen. Der Staat, als die äussere Ordnung der menschlichen Gemeinschaft, soll über seine vernunftgebotenen Grenzen nicht hinausgehen; er soll nicht eingreifen in die sittliche und natürliche Ordnung der Dinge, in das innere Heiligthum des Einzelnen und des Familienlebens, in das Reich der Wissenschaft und des Glaubens. Verletzt der Staat dieses sittliche Gebot durch seine Gesetze, so kann er formell allerdings von keiner Behörde zur Rechenschaft gezogen werden; materiell bleibt aber sein Verfahren unrecht, wenn auch nur die gebildete öffentliche Meinung der Mitwelt und die Geschichte über ihn zu Gericht sitzt.

Für den einzelnen Bürger tritt aber der Fall ein, wo das oft gemissbrauchte, aber dennoch ewig wahre Bibelwort: »Man soll Gott mehr gehorchen, als den Menschen« zur Geltung kommt. Wenn der Staat mit seinen Gesetzen nicht blos wohlerworbene Rechte kränkt, sondern befiehlt was gegen die Gebote des Sittengesetzes und der Religion verstösst, so ist für den Einzelnen Verweigerung des Gehorsams, passiver Widerstand, eine höhere Pflicht, über deren Befolgung der Einzelne keinen andern Richter anerkennt, als sein eigenes Gewissen. Freilich geschieht diese Verweigerung des Gehorsams auf eigene Gefahr des Individuums hin, indem der Staat Zwangsmittel und Strafen anwenden kann, um jedem seiner Gesetze die Ausführung zu sichern. Dennoch muss man, im Sinne christlich-germanischer Lebensauffassung, dem antiken Staatsabsolutismus gegenüber, grundsätzlich anerkennen, dass Fälle vorkommen können, die es dem Einzelnen zur Pflicht machen, den Gesetzen des Staates, der seine Grenzen überschreitet, den Gehorsam zu verweigern selbst auf die Gefahr hin, Märtyrer seiner Ueberzeugung zu werden. Es ist sogar denkbar, dass die Staatsgewalt, welcher in weiten Kreisen eine solche einmüthige

Verweigerung des Gehorsams von Seiten ihrer gewissenhaftesten Bürger entgegentritt, ihr Unrecht erkennt und ein solches zwar formell korrektes, aber materiell unrechtes und unsittliches Gesetz zurücknimmt.

Zu diesen nur sittlich-naturrechtlichen Grenzen, welche der Gesetzgebung in jeder Staatsform gezogen sind, kommen in einzelnen Staaten noch Grenzen, welche das positive Recht der Gesetzgebung zu ziehen versucht hat. Es sind dies entweder Grenzen, welche in der Verfassung des einzelnen Staates liegen, oder Grenzen, welche in der Verfassung eines höhern staatsrechtlichen Organismus gegeben sind, welchem der betreffende Einzelstaat, als Glied, eingefügt ist.

A. Grenzen der Gesetzgebung in der eigenen Verfassung des Staates.

Die modernen Verfassungsurkunden umgeben alle in ihnen enthaltenen Bestimmungen mit einem gewissen Heiligenscheine; sie sollen der gewöhnlichen Gesetzgebung gegenüber als unantastbare Normen gelten. Wie die Verordnungen nie den Gesetzen, so sollen die Gesetze nie der Verfassung widersprechen dürfen. Absolut unveränderlich können sich freilich auch die Verfassungsurkunden nicht erklären, aber jede Verfassungsänderung soll nur in bestimmten erschwerenden Formen vorgenommen werden können (grössere Majorität der dafür Stimmenden, wiederholte Abstimmung nach einem gewissen Zeitablaufe u. s. w.).

Auch die preussische V.-U. verlangt für die Abänderung ihrer Bestimmungen in A. 107 eine erschwerende Form: »Die Verfassung kann auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden, wobei in jeder Kammer die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit bei Abstimmungen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen muss, genügt.« Im Gegensatze zu dem Kommissionsentwurfe der Nat.-Vers. A. 105, welcher in jeder Kammer eine Stimmenmehrheit von mindestens $^2/_3$ verlangte, begnügt sich also die V.-U. mit der regelmässigen Mehrheit und bezeichnet dies

als: »den ordentlichen Weg der Gesetzgebung«, macht aber eine erneute Abstimmung nach dem Verlaufe von 21 Tagen zur Bedingung jeder Verfassungsänderung.

Der eigentlich normale Weg, eine Bestimmung der V.-U. zu ändern ist der, dass der betreffende Artikel der Verfassung, welcher dem Erlasse eines Gesetzes entgegensteht, zuerst durch ein Verfassungsänderungsgesetz beseitigt oder modificirt wird. Eine so klare, unzweideutige Auseinandersetzung entspricht gewiss der Absicht der Verfassungsurkunde am besten, welche sich eben als »das höchste Landesgesetz« über alle andern Gesetze stellen wollte; doch hat man auch einen andern Weg beschritten, welcher zwar minder normal, staatsrechtlich aber doch von derselben Wirkung ist.[1] Man hat die norddeutsche Bundesverfassung, welche die preussische V.-U. in vielen der wichtigsten Punkte abändert, so angenommen, dass man über dieselbe zum zweiten Male in beiden Häusern nach einem Verlaufe von 21 Tagen abstimmen liess, ohne vorher die entgegenstehenden Artikel der preussischen V.-U. abzuändern. Lediglich unter Beobachtung dieser Formalität wurde damals die am tiefsten greifende Veränderung unserer Verfassung durchgeführt. Da A. 107 eben nichts anders als diese Form vorschreibt, so muss dieselbe als genügend sowohl für eine ausdrückliche, wie für eine stillschweigende Verfassungsänderung gelten.

Sollte aber in Preussen ein Gesetz, welches einen Artikel der V.-U. abändert, selbst unter Vernachlässigung der Vorschrift des A. 107 zu Stande gekommen sein, so ist es allerdings materiell ein verfassungswidriges Gesetz, formell aber unanfechtbar.

Gerichte und sonstige Behörden haben in Preussen nicht einmal das Prüfungsrecht von königlichen Verordnungen, weit weniger von Gesetzen, welche unter Zustimmung der Kammern zu Stande gekommen und von dem Könige verkündet sind. Ist für sie schon die alleinige Autorität der Krone bindend, so

---

1) Das Amendement des Abgeordneten v. Keller, welches ausdrücklich sagte: »Es kann keine Abänderung der Verfassung anders, als durch ein auf solche Abänderung der Verfassung besonders gerichtetes Verfassungsgesetz geschehen,« wurde abgelehnt; darum muss auch der zweite Weg als zulässig angesehen werden.

muss dies in noch höherem Grade die zusammenwirkende Autorität der Krone und beider Häuser sein. Da die Kammern, denen allein sonst die Prüfung der Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen zusteht, selbst an diesem Akte der Gesetzgebung theilgenommen haben, so sind sie nicht in der Lage, selbst bei sonstiger Möglichkeit einer Ministeranklage, einen Minister, der ein solches verfassungswidriges Gesetz gegengezeichnet hat, in Anklagezustand zu versetzen. Kurz, wir haben in Preussen die Möglichkeit materiell verfassungswidriger Gesetze, welche aber praktisch ebenso wirken, wie vollkommen verfassungsmässige, da sie ebenso befolgt werden müssen und eine formelle Anfechtung derselben nicht statt hat.

Anmerkung über verfassungswidrige Gesetze. Der Begriff »verfassungswidriger Gesetze« ist dem ältern deutschen, sowie dem englischen Staatsrechte unbekannt; er verdankt seine Entstehung den Anschauungen des schablonenhaften Pseudokonstitutionalismus der Franzosen. Nach den Ideen der unklaren, abstrakten Staatsauffassung des vorigen Jahrhunderts will man den Staat von neuem nach dem Grundrisse einer naturrechtlichen Theorie aufbauen. Man sieht in dem Staate nicht das Resultat eines allmäligen Werdeprozesses, sondern man hält nur die eigene Zeit zu einem völligen Neubau für befähigt und berechtigt, deren staatliche Anschauungen man für »ewige Vernunftgebote« erklärt, welche für alle Zukunft unabänderlich festgestellt werden sollen. Während man selbst die Vergangenheit seines Volkes »vor der glorreichen Revolution« aufs tiefste verachtet, will man nicht nur die Gegenwart, sondern auch die Zukunft möglichst beherrschen. Um dies zu bewerkstelligen, legt man alle diese »grossen Grundsätze« in Eine Urkunde nieder, welche für alle Generationen Maass und Norm des politischen Lebens, ein »Gesetz über allen Gesetzen« sein soll. Am liebsten würden die Verfassungskünstler ihr Werk »als den vollkommensten Ausdruck des vernünftigen Volkswillens« für eine lex in perpetuum valitura erklärt haben; da dies aber unmöglich ist, so wollen sie seine Abänderung den künftigen Geschlechtern wenigstens möglichst schwer machen. Den Gegensatz zwischen der englischen und französischen Auffassung bezeichnet Laferrière, droit public T. I. p. 22 folgendermassen: »La maxime anglaise sur l'omnipotence parlamentaire était exclue de notre droit public. La charte était la loi des lois; la loi des tous les pouvoirs constitués; les pouvoirs créés par elle ne pouvaient y porter atteinte, et si des modifications avaient été jugées nécessaires, il aurait fallu, que le pouvoir constituant se manifestât et agît, d'aprés des formes légalement arrêtées d'avance par la puissance législative, pour une révision, qui n'avait pas été prevue expréssement, car le premier besoin du pays était celui de la stabilité dans les institutions.«

Alle solche erschwerende Bestimmungen sind aber nicht blos werthlos, sondern sogar schädlich. In Zeiten ruhiger Entwicklung werden dadurch heilsame oder gar nothwendige Verfassungsänderungen erschwert, in Tagen politischer Aufregung oder revolutionären Umsturzes brechen solche Bollwerke, wie morsches Holz zusammen. Was ist aus jenen zahlreichen französischen Verfassungen seit 1791 geworden, trotz allen Verklausulirungen und Erschwerungen? sie fanden keinen Boden im Volksleben und wurden von jedem Zugwinde einer neuen Bewegung hinweggeweht, während die englischen Institutionen sich im Laufe vieler Jahrhunderte felsenfest bewährt und doch stets organisch verjüngt haben. Dennoch hat England keine Verfassungsgesetze im Sinne des französischen Konstitutionalismus; dieses Land, die Wiege aller gesunden neueren Staatsgedanken, ist bis auf den heutigen Tag so glücklich — ein verfassungsloses Land zu sein. England kennt jenen Dualismus von Verfassungs- und gewöhnlichen Gesetzen nicht, jedes Gesetz kann auf dem gleichen Wege abgeändert werden. Der ebenso thörichte, als verderbliche Streit, ob nicht Gesetze, die in voller Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser entstanden sind, doch nichtig sein können, weil sie angeblich einem Artikel der Verfassung widersprechen, ist in England unbekannt. In diesem Sinne ist die Gesetzgebung allerdings dort »omnipotent«. Gewiss würden auch wir nichts einbüssen, wenn der praktisch wirkungslose A. 107 in unserer Charte gestrichen würde und damit die Möglichkeit »verfassungswidriger Gesetze« auch in Preussen verschwände. Wir verweisen hier auf die treffenden Ausführungen Dr. Geffken's in seiner »Reform der preussischen Verfassung« S. 1—10, ebenso auf den scharfsinnigen Aufsatz eines Anonymus »über die preussische Verfassung und die kirchlichen Gesetze« im Neuen Reiche 1873: I. S. 395 ff.

B. Grenzen der Gesetzgebung, welche durch einen höhern staatlichen Organismus gezogen sind.

Während die Verfassung eines einfachen souveränen Staates der Gesetzgebung nur relative Grenzen zu ziehen im Stande ist, indem schliesslich doch durch ein verfassungsabänderndes Gesetz jede Schranke beseitigt werden kann, können durch die Verfassung eines Bundesstaates, welchem ein Einzelstaat organisch eingefügt ist, der particularen gesetzgebenden Gewalt absolute Grenzen gezogen werden, welche zu durchbrechen sie durch eine höhere Macht durchaus verhindert ist. Solche Grenzen sind heut zu Tage durch die Verfassung des deutschen Reiches für alle Gliederstaaten, also auch für Preussen, gezogen.

Wichtige Gebiete sind der Gesetzgebung der Einzelstaaten ganz enthoben und lediglich Sache der Reichsgesetzgebung geworden; dahin gehören Gesetze und Verordnungen über das Militär- und Marinewesen, Zollwesen, Verbrauchssteuern, Regelung des Handelsverkehrs, Post- und Telegraphenwesen u. s. w. In Betreff einer grossen Anzahl von andern Gegenständen hat das Reich zwar nicht das ausschiessliche, wohl aber ein mit dem Gesetzgebungsrechte der Einzelstaaten konkurrirendes und der Landesgesetzgebung vorgehendes Recht der Gesetzgebung. Sobald das Reich von dieser Befugniss der Gesetzgebung über eine solche Angelegenheit Gebrauch gemacht hat, ist hierdurch das Gesetzgebungsrecht der Einzelstaaten beseitigt, indem alsdann nicht nur die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, sondern auch durch die Landesgesetzgebung nicht mehr abgeändert werden können. So erscheint die Gesetzgebung der deutschen Einzelstaaten, einschliesslich Preussens, als eine reichsverfassungsmässig engbegrenzte.

§. 178.

VIII. Aufhebung der Gesetze. Dispensation von denselben. Zeit- und distriktsweise Suspension einzelner Gesetze.*

1) Aufhebung.

Gesetze bleiben so lange in Kraft, bis sie durch eine neue gesetzliche Norm aufgehoben oder abgeändert werden. Lex semper loqui praesumitur. Die nach gemeinrechtlichen Grundsätzen dem Gewohnheitsrechte zustehende derogatorische Kraft ist demselben nach preussischem Rechte, wie nach den meisten neuern Gesetzen, entzogen: »So wenig durch Gewohnheiten,

---

*) H. A. Zachariä, Th. II. §. 163 S. 183 ff. Fr. Förster a. a. O. §. 9. J. Unger, Oester. Privatr. §. 15 u. 16. Ueber das Dispensationsrecht in geistlichen Sachen besonders J. H. Boehmer, diss. de sublimi principum ac statuum evangelicorum dispensandi jure in caussis tam sacris quam profanis. Halae 1722. Das Neueste und Beste über Dispensationsrecht giebt C. F. v. Gerber, Ueber Privilegienhoheit und Dispensationsgewalt im modernen Staate« in seinen juristischen Abhandlungen (1872) No. XIII. S. 470. Ueber die englischen Verhältnisse vergl. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 609. 611. 614. 733 (»dispensing power«).

Meinungen der Rechtslehrer neue Gesetze eingeführt werden können, ebensowenig können schon vorhandene Gesetze auf dergleichen Art wieder aufgehoben werden.« (A. L. R. Einl. §. 60.) Indessen kann ein Gesetz auch ohne ausdrückliche Aufhebung seine Anwendbarkeit verlieren, »obsolet werden« durch gänzliche Veränderung seiner thatsächlichen Voraussetzungen. Die Aufhebung durch ein neues Gesetz kann eine ausdrückliche sein, indem das bisherige Gesetz geradezu für aufgehoben erklärt wird oder eine stillschweigende, wenn das spätere Gesetz über denselben Gegenstand eine neue Bestimmung enthält, welche der im ältern Gesetze enthaltenen widerspricht. Jedes Gesetz kann durch ein späteres Gesetz wieder aufgehoben werden. Die Gegenwart ist weder berechtigt, noch im Stande, die Zukunft unbedingt durch ihre Gesetze zu binden. Eine s. g. »lex in perpetuum valitura« ist ebenso sinnlos, wie die »clausula, ut non possit abrogari«. Jeder Theil der V.-U., ja die ganze Verfassungsurkunde, kann auf verfassungsmässigem Wege abgeschafft werden. Wir kennen neben der gesetzgebenden Gewalt von König und Kammern keine s. g. konstituirende der unorganischen Volksmasse und verwerfen das Plebiscit, als Bastard zweier undeutschen Prinzipien, der Rousseau'schen Volkssouveränetät und des romanischen Cäsarismus.

2) Dispensation.

Unter Dispensationsrecht verstehen wir die Befugniss der Staatsgewalt für einen einzelnen Fall, welcher seinem Thatbestande nach unter die Regel eines Gesetzes fallen würde, die Anwendung dieses Gesetzes zu hemmen. Es wird damit eine an sich strafbare oder nichtige Handlung zu einer erlaubten und gültigen gemacht. Die Dispensation unterscheidet sich dadurch vom Privilegium im eigentlichen Sinne, dass durch dieses ein subjektives Recht für eine physische oder juristische Person durch einen Akt der Staatsgewalt unmittelbar begründet wird, während durch die Dispensation die Nichtanwendung eines objektiven Rechtssatzes für einen einzelnen Fall bewirkt wird, von der Begnadigung da-

durch, dass dieselbe keineswegs eine unerlaubte und strafbare Handlung zu einer erlaubten macht, sondern nur die gesetzlich darauf gesetzte und gerichtlich ausgesprochene Strafe aufhebt oder mindert.

Im absoluten Staate, wo der Monarch allein das Gesetz giebt, ändert und aufhebt, steht ihm natürlich auch das Dispensationsrecht unbeschränkt zu. Wie er das Gesetz im Ganzen durch einen einseitigen Willensakt jederzeit beliebig aufheben kann, so kann er auch das Geringere, seine Nichtanwendung für den einzelnen Fall befehlen. Sobald aber als höchster Satz des konstitutionellen Staatsrechts festgestellt ist, dass das Gesetz nur durch organisches Zusammenwirken von Krone und Volksvertretung zu Stande kommen kann, so ist die nothwendige Konsequenz, dass die Krone dasselbe auch nicht einseitig aufheben kann. Von der Anwendung eines Gesetzes dispensiren, heisst aber soviel als das Gesetz theilweise aufheben, wie ja durch fortwährendes Dispensiren jedes Gesetz in seiner Wirkung geradezu illusorisch gemacht werden könnte. Die subjektive Willkühr des Herrschers soll überhaupt im konstitutionellen Staate vom Gebiete der Gesetzgebung fern bleiben, wo nur der verfassungsmässige, objektiv bestimmte Staatswille zur Geltung zu kommen hat. Mit dem Siege des konstitutionellen Prinzips über den stuartischen Absolutismus wurde daher in England in der Deklaration der Rechte von 1689 ausgesprochen: »That the pretended power of dispensing with laws or the execution of laws by regal authority, as it hath been assumed and exercised of late, is illegal.« Dieser Satz ist nicht blos als ein positiv englischer anzusehen, sondern muss überall anerkannt werden, wo die Entstehung und Aufhebung des Gesetzes dem einseitigen Belieben des Monarchen entzogen ist, wo eine »Regierung nach Gesetzen« als Aufgabe einer geordneten Staatsverfassung angesehen wird.

Die wenigen deutschen Verfassungsurkunden, welche das Dispensationsrecht überhaupt erwähnen, thun es in sehr unbestimmter Weise. Die braunschweigische Landschaftsordnung von 1832 I §. 6 lässt es zu »soweit nicht Rechte dritter verletzt werden«, die Schwarzburg-Sondershausische Verf. §. 65 nur soweit »als es den Gesetzen nach zulässig ist«. Den weitesten Spielraum gewährt die Coburg-Gothaische Verf. §. 128, welche es

dem Herzog einräumt, »soweit es nicht durch besondere gesetzliche Bestimmungen ausgeschlossen ist«. Die preussische Verfassung sagt nichts über eine solche ausserordentliche Befugniss der Krone. So muss mit Gerber angenommen werden, dass »nach der staatsrechtlichen Natur des Gesetzes im modernen Verfassungsstaate« nur noch in denjenigen Fällen dispensirt werden kann, wo das Gesetz oder überhaupt das geltende Recht dies ausdrücklich gestattet. Solche Fälle sind auch in der bestehenden preussischen Gesetzgebung mannigfach anerkannt z. B. auf dem Gebiete des Eherechts, in Steuersachen; auch die Gesetzgebung der Zukunft wird das Dispensationsrecht nicht ganz entbehren können. Ueberall werden aber die Voraussetzungen und Grenzen desselben ausdrücklich ausgesprochen werden müssen, wenn ein Gesetz eine solche »Selbstkorrektur seiner Anwendung im Leben« aus Billigkeitsgründen für wünschenswerth oder nothwendig hält. Nur in diesen gesetzlich gezogenen Grenzen ist das Dispensationsrecht im Verfassungsstaate der Gegenwart nach zu rechtfertigen. (Gerber, Gneist.)

3) Suspensation der Gesetze.

Während die Dispensation die Anwendung eines Gesetzes nur für einen einzelnen Fall ausschliesst, setzt die Suspension ein Gesetz oder mehrere Gesetze für eine bestimmte Zeitdauer und einen bestimmten Gebietstheil ausser Kraft; sie übt also einen noch einschneidendern Einfluss auf die Geltung des Gesetzes und kann nach den Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechts noch weniger, als die Dispensation, dem einseitigen Belieben des Monarchen anheim gestellt werden. Die »declaration of right« schliesst daher ausdrücklich auch diese einseitige Gewalt der Krone aus: »That the pretended power of suspending of laws or the execution of laws by regal authority without consent of parliament is illegal.« Die französische Charte von 1830 A. 13 bestimmt: »Le roi rend les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais suspendre ni les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.«

Die deutschen Verfassungsurkunden sagen zwar nichts direkt über das Suspensionsrecht von Gesetzen, indirekt gewähren sie dasselbe aber den Regierungen in sehr weitgehender Weise,

durch das diesen beigelegte Recht unter Umständen »Verordnungen mit Gesetzeskraft« zu erlassen, indem sie nur die Suspendirung von Bestimmungen der V.-U. selbst oder auch von einzelnen bestimmt bezeichneten Gesetzen diesem ausserordentlichen Verordnungsrechte entzogen haben (§. 174), während jedes andere Gesetz, bei Vorhandensein der verfassungsmässigen Bedingungen, auf diesem Wege suspendirt werden kann. Aber sogar einzelne Verfassungsbestimmungen können von der Staatsregierung suspendirt werden für die Dauer eines von ihr verkündigten Belagerungszustandes oder ausgebrochenen Krieges oder Aufruhrs. Die preussische V.-U. A. 111 bestimmt: »Für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs können bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Artikel 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der V.-U. zeit- und distriktsweise ausser Kraft gesetzt werden. Das Nähere bestimmt das Gesetz.«

Dieses ist das Gesetz vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand, welches 1867 nicht nur auf die neuen Provinzen ausgedehnt ist, sondern durch A. 68 der deutschen Reichsverfassung auch als reichsrechtliche Norm anerkannt ist, wenn der Kaiser irgend einen Theil des deutschen Reichsgebietes in Kriegszustand erklärt. Mit Bekanntmachung des Belagerungszustandes geht die vollziehende Gewalt auf die Militärbefehlshaber über. Die Civilverwaltung und Gemeindebehörden haben den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten. §. 4. Nach §. 17 dieses Gesetzes muss über die Erklärung des Belagerungszustandes, sowie über jede vorgenommene Suspension irgend eines der genannten Artikel der V.-U. den Kammern sofort, beziehungsweise bei ihrem nächsten Zusammentreten »Rechenschaft gegebsn werden«. Da das Gesetz aber nicht bestimmt, welche Wirkungen diese Rechenschaftslegung habe, was eintreten soll, wenn dieselbe ein ungünstiges Resultat für die Massnahmen der Regierung ergiebt, da eine Ministeranklage, nach der jetzigen Lage unserer Gesetzgebung, selbst wegen der offenbarsten Verfassungsverletzung nicht durchzuführen ist, so zeigt sich auch hier, dieser weitgehenden Befugniss der Krone gegenüber, unsere Verfassung als juristisch schutzlos.

Zweites Kapitel.

Von der Vollziehung.

Erster Abschnitt.

Von der Vollziehung überhaupt.*

§. 179.

Verhältniss von Gesetzgebung und Vollziehung.

Nicht alle menschlichen Lebensverhältnisse, welche der Staat zu beherrschen berufen ist, sind so geartet, dass sie durch allgemeine Sätze geregelt werden könnten; viele sind dazu vielmehr zu vorübergehend, wechselnd und individuell. Hier ist nur der unmittelbare Befehl, das Eingreifen in den einzelnen Fall am Platze. Aber auch bei denjenigen Lebensverhältnissen, wo eine allgemeine Regel gegeben ist, bleibt eine solche Norm an und für sich etwas Abstraktes, was erst durch die Thätigkeit der Staatsgewalt im Einzelnen praktischen Nachdruck und Sicherheit der Anwendung gewinnt. Ja, die besten Gesetze wären nicht viel mehr als theoretische Sätze, wenn ihre Beobachtung nicht im Nothfalle durch Gewalt erzwungen werden könnte. Will daher die Staatsgewalt das Volksleben wirklich nach allen Richtungen hin beherrschen, will sie die Staatszwecke allseitig verwirklichen, so kann sie sich nicht darauf

---

*) Hauptwerk: L. v. Stein, Die vollziehende Gewalt (Erster Theil der Verwaltungslehre) II. Aufl. Stuttgart 1869, in zwei Abtheilungen erschienen.

beschränken, allgemeine Regeln für die Staatsbürger aufzustellen, sondern muss überall, wo es nöthig ist, mit ihren Befehlen in das individuelle Leben eingreifen, den konkreten Fall entscheiden und thatsächlich erledigen. Ja, die Staatsgewalt kann eher auf das Erlassen allgemeiner Normen, als auf das konkrete Entscheiden und unmittelbare Eingreifen verzichten. In den ältesten deutschen Zeiten, wie im Mittelalter, dachte die Staatsgewalt nur selten daran, die Lebensverhältnisse des Volkes durch allgemeine Normen zu ordnen; sie überliess vielmehr die Bildung allgemeiner Rechtssätze dem organischen Entwicklungsprocesse aus den Tiefen des Volkslebens heraus in der Form des Gewohnheitsrechtes. Die gesetzgebende Gewalt war im Reiche, wie in den Territorien, Jahrhunderte lang gleich Null. Dagegen war die vollziehende Gewalt, wenn auch noch unentwickelt, zu allen Zeiten wirksam, in der Form der Gerichtsbarkeit, des Schutzes des Landfriedens, der militärischen und finanziellen Thätigkeit. Man kann sich wohl einen Staat ohne Gesetzgebung, nie aber ohne Vollziehung denken. Jene kann durch die Faktoren des Gewohnheitsrechts und der Autonomie, diese nie durch eine andere Thätigkeit ersetzt werden. Ohne Gerichtsbarkeit, ohne Schutz des Friedens nach aussen und innen, wäre kein Staat, sondern sein Gegentheil, volle Anarchie, ein »bellum omnium contra omnes« vorhanden.

Der allgemeine Normen aufstellenden Thätigkeit des Staates, der Gesetzgebung im weitesten Sinn, steht der Bereich der vollziehenden Gewalt gegenüber, welche die reichste und allseitigste Entfaltung der Staatsthätigkeit ist.

Das hierfür in der Wissenschaft, wie in der Staatspraxis einmal übliche Wort »Vollziehung, Exekutive« darf aber nicht missverstanden werden. Man stellte sich das Verhältniss früher oft so vor, als ob das Wesen der vollziehenden Gewalt nur darin bestehe, im Einzelnen auszuführen, was die Gesetze im Allgemeinen anordnen. Nach der Lehre von der Theilung der Gewalten sah man sogar in dem gesetzgebenden Körper den eigentlichen Souverän, in dem Träger der Executive, dem Könige, nur den höchsten Vollzugsbeamten, der das Gesetz d. h. den Volkswillen, auszuführen habe: »la nation veut, le roi fait.« Diese ganze Auffassung der Exekutive ist eine verkehrte.

Allerdings ist es eine wichtige Aufgabe der vollziehenden Gewalt,

die Gesetze ins Leben zu führen. Aber damit erschöpft sich das Wesen derselben nicht. Zu der gesetzausführenden Thätigkeit tritt auch eine produktive, schöpferische Seite der Vollziehung. Zwar sind die Gesetze der höchste allgemeine Staatswille, welchem auch die Vollziehung in keiner Weise widersprechen darf; sie soll stets eine gesetzliche sein. Aber für diese schöpferische Seite der vollziehenden Gewalt bilden die Gesetze nur die Schranken, die negative Umgrenzung, während die positiven Motive ihrer Thätigkeit in Erwägung der Zweckmässigkeit und des Staatswohles liegen, welche durch das Gesetz nicht bestimmt werden können. Von sich aus, nicht um ein Gesetz auszuführen, verhandelt sie mit fremden Mächten, giebt Aufträge an die Unterthanen, ernennt Beamte, verfügt über das Heer. Das selbstständige Element der Exekutive besteht in der Machtbefugniss, im einzelnen Falle das Gemeinnützige anzuordnen, das Gesammtwohl anzustreben und zu versorgen, den Staat zu schützen und nach aussen zu vertreten. Die Vollziehung ist somit recht eigentlich die obrigkeitliche Macht, die ἀρχὴ der Griechen, das imperium der Römer, die jurisdictio des Mittelalters. (Vergl. meine Einl. §. 54 S. 177. Bluntschli B. I. B. V. Kap. II. Stahl a a. O. S. 199.)

In dieser eigentlich obrigkeitlichen Gewalt der Vollziehung ist auch das s. g. Oberaufsichtsrecht, jus supremae inspectionis, enthalten, welches nicht als dritte selbstständige Gewalt neben Gesetzgebung und Vollziehung gestellt werden darf, wie dies von Klüber §. 358, Zachariä B. II. §. 165, Maurenbrecher §§. 41 u. 177 geschieht. Diese Annahme hat darin ihren Grund, dass man die Vollziehung in dem oben erwähnten, beschränkten und wörtlichen Sinne auffasst; in unserem Sinne liegt in der obrigkeitlichen Gewalt der Vollziehung auch das Recht fortwährend alles ins Auge zu fassen, was die Rechte, Pflichten und Interessen des Staates irgendwie berührt. Diese allseitige Aufmerksamkeit, dieses Argusauge der Staatsgewalt, dient sowohl der Gesetzgebung als der Vollziehung. Findet sie Lebensverhältnisse vor, die noch einer gesetzlichen Regelung bedürfen, so sammelt sie die nothwendigen Materialien zu neuen Gesetzen und bereitet dieselben vor. Macht sie Schäden ausfindig, die nur durch augenblickliches Eingreifen geheilt

werden können, so hilft sie mit einem Akte der vollziehenden Gewalt nach. Die Oberaufsicht wirkt nicht nur negativ, indem sie überall darauf achtet, dass der Staat keinen Schaden nehme, »ne quid detrimenti capiat respublica«, sondern auch positiv, indem sie zusieht, wo sie noch fehlende Anstalten und Einrichtungen treffen kann, um die Aufgaben des Staates in immer vollkommnerer Weise zu verwirklichen. Zur Wahrnehmung des Oberaufsichtsrechts stehen der Staatsgewalt verschiedene Mittel zu Gebote als Absendung von Bevollmächtigten, Visitationen, Einforderung von Berichten, zu deren Erstattung alle Behörden, sowohl über ihre regelmässige Geschäftsführung, als bei ausserordentlichen Fällen verpflichtet sind. Vor allem sind »alle im Staate vorhandenen und entstehenden Gesellschaften und öffentlichen Anstalten der Aufsicht des Landesherrn, nach dem Zwecke der allgemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung unterworfen«; sie sind in gewissen Fällen verpflichtet auch unaufgefordert von wichtigen Vorgängen Anzeige zu machen und die vorgeschriebene Genehmigung der Staatsgewalt zu manchen Rechtsgeschäften und Handlungen einzuholen. Um dem Staate sein Oberaufsichtsrecht zu ermöglichen, ist die unbedingte Oeffentlichkeit alles Vereinslebens Grundsatz. Alle geheimen d. h. absichtlich verheimlichten Gesellschaften sind deshalb staatswidrig und verboten. Dagegen hat das Oberaufsichtsrecht auch seine bestimmten theils natürlichen, theils positivrechtlichen Grenzen. Es darf sich nicht auf Gegenstände erstrecken, welche der Sphäre des Staates überhaupt nicht angehören; es darf nicht in das Heiligthum der Wissenschaft, des Glaubens, des Familienlebens, der individuellen Ueberzeugung eindringen. Es darf vor allem die verfassungsmässigen Freiheitsrechte der Unterthanen nicht beeinträchtigen. Ebenso darf sich die Staatsgewalt zur Ausübung des Oberaufsichtsrechtes keiner widerrechtlichen und unsittlichen Mittel bedienen, um sich Kenntniss von gewissen, sie interessirenden Lebensverhältnissen zu verschaffen. Dahin gehören: geheime Polizei, agents provocateurs, Verletzung des Briefgeheimnisses, Nöthigung solcher Personen zu Mittheilungen, welche wie Beichtväter, Aerzte zur Verschwiegenheit verpflichtet sind.

§. 180.

Die Stellung der vollziehenden Gewalt im konstitutionellen Staat.

Nach deutschem und preussischem Staatsrechte ist der König das Haupt der Gesetzgebung und Vollziehung, das höchste Organ der einheitlichen Staatsgewalt. (B. I. §. 50.) Dem Rechte der Innehabung nach ist das staatsrechtliche Verhältniss des Königs somit zu beiden Hauptzweigen der Staatsgewalt dasselbe, nicht aber dem Rechte der Ausübung nach. Bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt muss zum Willen des Königs der Wille eines andern selbstständigen Organs hinzutreten, um denselben zum vollgültigen Staatswillen zu ergänzen; sie wird »gemeinschaftlich ausgeübt durch den König und die Kammern«. Anders steht es mit der Ausübung der vollziehenden Gewalt; sie steht nicht nur dem Rechte nach allein dem Könige zu, sie wird auch von ihm regelmässig ohne jede Mitwirkung der Volksvertretung ausgeübt. Dagegen ist die Ausübung der vollziehenden Gewalt keineswegs eine willkührliche, sie ist vielmehr formell und materiell begrenzt.

Die wichtigste formelle Beschränkung liegt in der nothwendigen Theilnahme verantwortlicher Minister an jedem Regierungsakte des Königs. A. 44 der V. U. spricht nur den allgemein anerkannten Fundamentalsatz des konstitutionellen Staatsrechts aus, indem er bestimmt: »Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.« Eine Ausnahme von dieser Regel machen nur die eigentlichen Armeebefehle, welche der König als Höchstcommandirender erlässt (Erlass vom 18. Januar 1861) und die Verfügungen, welche sich auf die innern Angelegenheiten der evangelischen Kirche beziehen und zum Ressort des Oberkirchenraths gehören. Selbstverständlich werden alle Angelegenheiten des deutschen Reiches nicht von einem preussischen Minister, sondern vom deutschen Reichskanzler kontrasignirt. (B. I. §. 50.)

Die materielle Schranke der vollziehenden Gewalt bilden Verfassung und Gesetz. Der König übernimmt nach A. 45 eid-

lich die Verpflichtung bei seiner ganzen Regierungsthätigkeit, also auch bei der Ausübung der vollziehenden Gewalt »die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren«. Durch diese Verpflichtung der Krone werden mittelbar auch der Volksvertretung bedeutende Befugnisse bei Ausübung der vollziehenden Gewalt gegeben. Allerdings dürfen, nach deutscher staatsrechtlicher Auffassung, die Kammern nie unmittelbar in die vollziehende Gewalt eingreifen; ihnen fehlt jedes imperium, jede obrigkeitliche Macht, sie können weder den Unterthanen, noch den Behörden etwas befehlen. Aber sie sind die gebornen Wächter der Verfassung, ihnen gebührt schon nach älterem deutschen Staatsrechte die »custodia legum et jurium patriae«. Darum haben sie darüber zu wachen, dass die vollziehende Gewalt bei allen ihren Handlungen sich innerhalb der Verfassung und der gesetzlichen Schranken halte, sie sollen darauf sehen, dass »eine Verwaltung nach den Gesetzen« stattfinde. Die parlamentarische Kontrolle erstreckt sich auf alle Zweige der vollziehenden Gewalt; es ist kein Grund vorhanden, davon irgend einen Gegenstand, etwa Auswärtiges oder Militär, auszunehmen. Es stehen zu diesem Behufe der Volksvertretung verschiedene Mittel zu, die Interpellation, die Beschwerde, die Adresse an den König, die Niedersetzung einer Kommission zur Untersuchung von Thatsachen und in dazu geeigneten Fällen die Erhebung einer Ministeranklage. Auch ist jede Kammer befugt dem bestehenden Ministerium ein s. g. Misstrauensvotum zu ertheilen, doch liegt in einem solchem für den König niemals eine staatsrechtlich zwingende Nothwendigkeit, sein Ministerium zu entlassen. Jede dahin zielende Verfassungsbestimmung wäre unverträglich mit dem monarchischen Prinzip in seiner wahren Bedeutung. (B. I. §. 47.) Nach A. 45 »ernennt und entlässt der König die Minister«. Keine andere Macht im Staate ist rechtlich befugt, ihm darin eine Vorschrift zu geben, wenn der König auch thatsächlich den grössten Werth darauf legen wird, ein Ministerium zu besitzen, welches das Vertrauen der Volksvertretung geniesst und durch politische Erwägung sich häufig bestimmt fühlen wird, selbst ein ihm persönlich zusagendes Ministerium aus dem Grunde zu entlassen, weil nur durch Eintracht zwischen Mini-

sterium und Volksvertretung das Wohl des Staates in vollem Masse wahrgenommen werden kann.

Nach A. 47 der V.-U. besetzt der König alle Stellen im Heere, sowie in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, sofern nicht das Gesetz etwas anderes verordnet. Der König übt dies Recht entweder unmittelbar oder mittelbar durch die damit betrauten Behörden aus. (B. I. §. 99.)

Der König hat ferner, als Inhaber der vollziehenden Gewalt das Recht, die allgemeinen Anstalten und Einrichtungen zu treffen, welche zur Ausführung der Gesetze erforderlich sind. Dahin gehört auch die oben erwähnte, indessen mannigfach beschränkte Organisationsgewalt in Betreff der zur Verwirklichung der Staatsaufgaben nothwendigen Behörden, wobei selbstverständlich, ebenso wie bei Besetzung der Beamtenposten, die Budgetrechte des Landtages gewahrt werden müssen, wenn es sich um Errichtung neuer Behörden oder um Besetzung nicht etatmässiger Beamtenposten handelt.

§. 181.

Die eigentliche Zwangsgewalt (potestas executiva subordinata).*

Da die Staatsgewalt bei der Ausführung der Gesetze und sonstiger, innerhalb ihrer Kompetenz getroffenen Anordnungen und erlassener Befehle nicht immer auf den freiwilligen Gehorsam der Unterthanen rechnen kann, so muss ihr die Befugniss zustehen, den Gehorsam der zur Befolgung ihrer Befehle Verpflichteten im Nothfalle zu erzwingen. Die Zwangsgewalt ist ein wesentliches, in der Natur des Staates begründetes Recht. Ohne eine solche würden die Massregeln der Obrigkeit nicht blos erfolglos bleiben; sie selbst würde dem Spotte und der Verachtung ihrer Unterthanen preisgegeben werden, die Staatsordnung sich in Anarchie auflösen. Wo das Ansehen des Gesetzes und die moralische Kraft des obrigkeitlichen

---

*) L. v Stein, Verwaltungslehre B. I. S. 319—330. B. IV; S. 60 ff. Für Preussen v. Rönne, B. I. Abthl. 1 §. 52. Th. F. Oppenhoff, Die preussischen Gesetze über die Ressortverhältnisse. Berlin 1863. S. 175 ff., am ausführlichsten Förstemann, Prinzipien des preussischen Polizeirechts (Berlin 1869) S. 392—470.

Befehles nicht ausreicht, um dem Willen der Bürger die entsprechende Richtung zu geben, ist die Obrigkeit befugt, physische Zwangsmassregeln anzuwenden, um den Widerstand der ungehorsamen Einzelnen zu brechen — potestas executiva subordinata s. specialiter definita. Der Zwang ist immer gegen den widerstrebenden Einzelnen gerichtet. Daher ist gerade hier der Punkt, wo die Ansprüche der Staatsordnung mit den individuellen Rechten der Bürger am schärfsten zusammenstossen. Aufgabe des Gesetzes ist die unentbehrliche Zwangsgewalt zu einem Zwangsrechte zu gestalten, welches nur gesetzliche Zwecke und Aufgaben verfolgen darf, das vom Gesetz vorgeschriebene Verfahren beobachten muss und sich nur gesetzlicher Zwangsmittel bedienen darf. Das verfassungsmässige Zwangsrecht ist materiell in Betreff seiner Objekte, formell in Betreff des Zwangsaktes begrenzt.

Das kräftigste Mittel zur Erzwingung des Gehorsams ist die Drohung und wenn diese nicht ausreicht, die wirkliche Vollstreckung von Strafen. Aber diese Strafgewalt darf nur auf Grundlage des Gesetzes, nach einem gesetzlichen Verfahren gehandhabt werden. A. 8 der preussischen V. U. sagt: »Strafen dürfen nur in Gemässheit des Gesetzes angedroht und verhängt werden.« Auch dürfen nie andere Strafarten, als die gesetzlich vorgeschriebenen angewendet werden. Gewisse Strafarten — bürgerlicher Tod, Vermögenseinziehung — sind sogar durch die Verfassung ausgeschlossen. Auch kann eine Strafe nur verhängt werden, wenn derjenige, welcher die gesetzlich verbotene Handlung — Verbrechen, Vergehen, Uebertretung — begangen hat, von dem Vertreter des Staates in Anklagestand versetzt und der kompetenten Behörde rechtskräftig verurtheilt worden ist. Die eigentliche Strafgewalt wird in Preussen nur durch die Gerichte gehandhabt. Von den eigentlichen Strafen sind aber die s. g. Executiv- und Ordnungsstrafen zu unterscheiden. Wo es sich nicht um Verletzung von Strafgesetzen handelt, sondern nur um Ungehorsam gegen andere gesetzmässige Befehle und Anordnungen der Behörden, da haben diese das Recht die statthaften Exekutionsmittel in der gesetzlich angeordneten Reihenfolge zur Anwendung zu bringen. Das preussische Staatsrecht geht von der Grundanschauung aus, dass in dem Rechte,

Entscheidungen und Verfügungen zu treffen, das Recht, dieselben in Vollzug zu setzen, stillschweigend einbegriffen sei, indem die Exekution gewissermassen einen integrirenden Theil der Entscheidung oder Verfügung selbst bildet. (Oppenhoff a. a. O. S. 130.)

Anders steht die Sache nach rheinisch französischem Rechte, wo die executive Zwangsgewalt von den Gerichten und Verwaltungsbehörden getrennt und in die Hände besonderer, bis zu einem gewissen Grade selbstständiger, unter eigener Verantwortung handelnder Beamten, der s. g. Gerichtsvollzieher gelegt ist; sie haben die Exekution gegen das Vermögen eines Schuldners nur auf einen vollstreckbaren, auch in seiner Form erkennbaren Titel hin vorzunehmen. Die Eigenschaft eines solchen vollstreckbaren Titels wohnt aber nicht nur gerichtlichen Erkenntnissen, sondern auch den Notariatsurkunden und vielen amtlichen Erlassen der Verwaltungsbehörden bei. Die preussische Gesetzgebung hat indessen die Umständlichkeit dieses Verfahrens in einzelnen Punkten, besonders bei der Steuereintreibung beseitigt und das rheinische Exekutionsverfahren dem der alten Provinzen mehr genähert.

Uebrigens sind die Provinzialregierungen, sowie die für einzelne Zweige an ihre Stelle getretenen Provinzialbehörden befugt, »ihren Verfügungen nöthigenfalls durch gesetzliche Zwangs- und Strafmittel Nachdruck zu geben und sie zur Ausführung zu bringen«. (Geschäftinstr. für die Regierungen vom 23. Okt. 1817 §. 11). Der §. 48 No. 2 der Verordn. vom 26. Dec. 1808 ermächtigt die Regierungen, Strafbefehle im Wege des exekutivischen Verfahrens bis zur Summe von 100 Thlrn. oder vierwöchentlichem Gefängnisse zu erlassen und zu vollstrecken und der §. 20 des Gesetzes vom 11. März 1850 über die Verwaltung der Polizei bestimmt: »dass jede Polizeibehörde berechtigt ist, ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen. Wer es unterlässt, dasjenige zu thun, was ihm von der Polizeibehörde in Ausübung dieser Befugniss geboten worden ist, hat zu gewärtigen, dass es auf seine Kosten zur Ausführung gebracht werde, vorbehaltlich der etwa verwirkten Strafe oder Verpflichtung zum Schadenersatze«.

Das Recht der Exekution gebührt jeder Behörde innerhalb ihres Ressorts; neben der gerichtlichen besteht somit eine administrative. Diese findet aber nicht nur da statt, wo der Rechtsweg ausgeschlossen ist, sondern auch vielfach in denjenigen Fällen, wo der Rechtsweg gegen die Administrativentscheidung beschritten werden kann, also wo es sich in Polizei- und Steuersachen um einen privatrechtlichen Titel oder um ein »besonderes Recht« handelt. Die in diesen Fällen blos provisorische administrative Vollstreckung ist bis zum rechtskräftigen Erkenntnisse auch von den Gerichten anzuerkennen. Die Ausübung der Verwaltungsexekution erfolgt nach dem Vorbilde der gerichtlichen, soweit nicht, wie in Betreff der Steuerexekution, ganz besondere gesetzliche Vorschriften bestehen. (Steuerexekutionsordn. vom 24. Nov. 1843 G.-S. 1843. S. 351.)

Die Zwangsgewalt darf nicht weiter gehen, als zur Brechung des Widerstandes nöthig ist; aber der gesetzliche Staatswille muss unbedingt durchgeführt werden. Wo der Einzelne den Organen der Staatsgewalt aktiven Widerstand entgegensetzt, erscheint als äusserstes Mittel sogar der Gebrauch der Waffen zulässig. Da eine solche Widersetzlichkeit gegen die Organe der Staatsgewalt immer vorkommen kann, so muss eine bewaffnete Macht jederzeit bereit gehalten werden, um dagegen einzuschreiten. Früher wurden dazu die Unterthanen selbst benutzt, indem sie kraft des s. g. Landesdienstregals zur Land- und Gerichtsfolge aufgeboten wurden. An die Stelle derselben ist »zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung« für alle Provinzen die Gensdarmerie getreten, welche dem Kriegsministerium und gleichzeitig in Ansehung ihrer Wirksamkeit und Dienstleistung dem Ministerium des Innern untergeordnet ist; sie dient wesentlich zur Unterstützung der Polizeibehörden, und ist das zur Anwendung der Waffe speziell bestimmte Vollzugsorgan. »In der Gensdarmerie erscheint das polizeiliche Waffenrecht als ein selbstständiger Körper.« (Verordn. vom 30. Dec. 1820 über die Organisation der Gensdarmerie. G.-S. 1821. S. 1.)

Nach A. 36 der V.-U. kann die bewaffnete Macht d. h. das Heer »zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung der Gesetze verwendet werden, jedoch nur in den vom Gesetze bestimmten Fällen und Formen und auf Requisition

der Civilbehörde. In letzter Beziehung hat das Gesetz die Ausnahmen zu bestimmen«. Von diesem Grundsatze finden zwei Ausnahmen statt, wenn für einen Ort oder Distrikt der Belagerungszustand erklärt und zugleich der A. 36 zeitweise ausser Kraft gesetzt oder wenn von dem Staatsministerium ohne Erklärung des Belagerungszustandes A. 36 zeitweise für einen Ort oder Distrikt suspendirt worden ist. (Ges. vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand.)

Ueber das Recht des Militärs zum Waffengebrauche in allen Fällen, wo dasselbe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit auftritt, ist das Gesetz vom 20. März 1837 erschienen, welches durch Verordn. vom 20. März 1867 auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt worden ist. »Wird das Militär zum Beistande einer Civilbehörde kommandirt, so hat nicht die letztere, sondern das Militär und dessen Befehlshaber zu beurtheilen, ob und in welcher Art zur Anwendung der Waffen geschritten werden soll. Die Civilbehörde aber muss in jedem Falle, in welchem sie die Hülfe des Militärs nachsucht, den Gegenstand und den Zweck, wozu sie verlangt wird, so bestimmt angeben, dass von Seiten des Militärs die Anordnungen mit Zuverlässigkeit getroffen werden können.« §. 8. Mit den Grundsätzen des Rechtsstaates unvereinbar ist es, dass die Anwendung der Waffengewalt gegen Leben, Gesundheit, Freiheit und Vermögen des Einzelnen nach dem Gesetz vom 20. März 1837 vom Ermessen der Militärbehörden abhängt, dass nach dem Gesetz vom 4. Juni 1851 ein einzelner Militärbefehlshaber den s. g. Belagerungszustand in Friedenszeit proklamiren kann, wodurch die ordentlichen Gerichte suspendirt und die wichtigsten Verfassungsbestimmungen ausser Kraft gesetzt werden. Dass diese Nachbildung napoleonischer Einrichungen eine wenigstens überflüssige war, zeigt sich darin, dass seit Einführung des Gesetzes kein Fall des Bedürfnisses sich geltend gemacht hat. Nur die englischen Grundsätze über Suspension der Habeascorpus-Acte und Ministerverantwortlichkeit bieten hier die nöthigen Garantien. (Vergl. bes. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. S. 258—263.)

§. 182.

Justiz und Verwaltung.*

Wir haben bisher die vollziehende Gewalt, im Gegensatze zur Gesetzgebung, als eine Einheit betrachtet, ohne den Unterschied zwischen Justiz und Verwaltung ins Auge zu fassen, welche als die beiden Hauptzweige aus dem gemeinsamen Stamme der vollziehenden Gewalt emporgewachsen sind.

Keine Partie des Staatsrechts hat eine so umfangreiche Literatur, aber auch so viele Zweifel ins Leben gerufen, wie die

---

*) D. G. Struben, Gründlicher Unterricht von Regierungs- und Justizsachen. Hildesheim 1733 (Hauptwerk für das Reichsstaatsrecht). Desselben Nebenstunden, Th. III. Abthl. 13. N. 2. 3. Mittermaier, Beiträge zur Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Processes im Archiv für civil. Praxis B. IV. S. 350—370. Derselbe, im Archiv B. XII. S. 393 bis 408. Derselbe, Ueber das Verhältniss der Justiz zu den Verwaltungssachen, im Archiv B. XXI. S. 254 ff. B. XXII. S. 47 ff. Derselbe, Ueber Verhältnisse der Verwaltung und Justiz im Bezug auf Streitigkeiten in Betreff der Regalität. Archiv. XXIII. B. W. Pfeiffer, Praktische Ausführungen B. I. S. 237. Derselbe, Ueber das rechtliche Verhältniss der Justiz zur Administr. zum Zwecke einer genauen Sonderung des amtlichen Wirkungskreises der Gerichte und der Verwaltungsbehörden, in den praktischen Ausführungen B. III. (1831) S. 182—632. Derselbe, Ueber die Grenzen der richterlichen Kompetenz rücksichtlich des gegen Verfügungen der Staatsverwaltungsbehörden ergriffenen Rechtsweges, in den praktischen Ausführungen B. V. S. 201. v. Weiler, Ueber Verwaltung und Justiz und über die Grenzlinie zwischen beiden. Mannheim 1826. v. Pfizer, Ueber die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civiljustiz und über die Form bei Behandlung der Verwaltungsjustiz. Stuttgart 1828. v. Minnigerode, Beitrag zur Beantwortung der Frage, was ist Justiz- und was ist Administrativsache? Darmstadt 1835. G. L. Funke, Die Verwaltung in ihrem Verhältniss zur Justiz. Zwickau 1838. Otto Kuhn, Das Wesen der deutschen Administrativjustiz. Dresden 1843. K. Pöhlmann, Ueber das Wesen der s. g. administrativkontentiösen Sachen. Würzburg 1853. Pözl, Der Begriff der Justiz- und Verwaltungssachen. Kritische Ueberschau B. II. S. 441. Derselbe, Zur Literatur und Gesetzgebung über Verwaltungsrechtspflege. Krit. Vierteljahrsschr. B. 10. S. 124—169. Bluntschli, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtspflege. Krit. Vierteljahrsschr. B. VI. S. 251—292. Regelsberger, Justiz und Verwaltung. Mit Rücksicht auf Stahl's und Bluntschli's Staatslehre. Krit. Vierteljahrsschr. B. IV. S. 52—76. H. A. Zachariä, Ueber das Verhältniss der Justiz zur Administration insbesondere nach hannöverschem Rechte. Mag. für hannöversches Recht. B. I. (1851) S. 6—42. Derselbe, in seinem Staatsr. B. II. §. 147 S. 87 ff. Stahl Th. II. Abth. 2. S. 446 ff. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht B. VIII. Kap. V. v. Gerber, a. a. O. §§. 53 und 56.

Unterscheidung von Justiz und Verwaltung. Auch bis auf den heutigen Tag ist die Wissenschaft zu keinem Abschlusse gekommen; vielmehr begegnen uns gerade hier Unklarheiten, Widersprüche und Irrthümer in Menge. Wir wollen versuchen, durch möglichst unbefangene Auffassung, vor allem durch Klarlegung der eigentlichen Frage, der Wahrheit wenigstens einen Schritt näher zu kommen, indem die bisherige Behandlung gerade darin meistens fehlging, dass sie zwei Fragen miteinander vermischte, welche ganz von einander zu trennen sind.

Die erste lautet: worin besteht der Unterschied zwischen einer Rechtssache und einer Verwaltungssache an und für sich?

Die zweite geht dahin: welche der vollziehenden Gewalt anheimfallende Angelegenheiten gehören zur Kompetenz der Gerichte, welche zur Wirksamkeit der Verwaltungsbehörden?

Beide Fragen suchen ihre Antwort auf einem ganz verschiedenen Gebiete.

Die erste wendet sich an das allgemeine Staatsrecht, sie ist eine staatsphilosophische. Die Antwort darauf muss eine gleiche sein, mag die Staatsform, die Civilisationsstufe eines Volkes sein, welche sie will. Wenn einmal ein objektiver Unterschied zwischen Rechtssachen und Verwaltungsangelegenheiten besteht, so muss derselbe sich überall in gleicher Weise geltend machen, ohne jede Rücksicht auf die Vertheilung der Geschäfte an bestimmte Behörden.

Die zweite Frage ist rein positivrechtlicher Natur und kann nicht allgemeingültig, sondern nur mit Beziehung auf einen bestimmten Staat beantwortet werden. Man kann wohl mit Rücksicht auf die heutigen europäischen Staatsverhältnisse gewisse leitende Maximen aufstellen, aber man kann nicht, als ein vernunftrechtliches Postulat, erklären, diese Sachen gehören vor die Gerichte, jene vor die Verwaltungsbehörden. Diese zweite Frage nach solchen allgemeinen Gesichtspunkten a priori entscheiden zu wollen, ist ein Hauptfehler der bisherigen Theorie. Nichts fördert die Sache mehr, als die Einsicht, dass die Abgrenzung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden rein positiven Rechtens und zu verschiedenen Zei-

ten und in verschiedenen Staaten sehr verschieden gezogen worden ist.

Versuchen wir daher die beiden verschiedenen Fragen aufs bestimmteste auseinanderzuhalten.

A. Objektiver Unterschied zwischen Rechtssachen und Verwaltungsangelegenheiten.

Die specifische Mission des Staates ist Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gegen Verletzungen jeder Art, mögen diese gegen den Staat in seiner Gesammtheit oder gegen einzelne Individuen gerichtet sein. (Meine Einl. S. 136.) Ueberall, wo der Staat handelt, um ein Recht gegen eine geschehene Rechtsverletzung zu vertheidigen, liegt eine Rechtsache vor, zu deren Begriffe somit folgende Merkmale gehören:

a. ein Recht im subjektiven Sinne, d. h. welches zur Rechtssphäre einer bestimmten Person gehört, mag diese ein Individuum, eine Korporation oder der Staat selbst sein. Auf den Gegenstand des Rechtes kommt es dabei nicht an; es kann sich hier ebenso gut um Vermögensrechte rein privatrechtlicher Art, als um bürgerliche und staatsbürgerliche Rechte handeln;

b. ein solches Recht muss thatsächlich verletzt oder wenigstens bestritten sein. Wer der Verletzende oder Bestreitende ist, erscheint dabei ebenso gleichgültig, als der Gegenstand des Rechtes selbst. Wenn der Nachbar in meinen Hof unbefugter Weise seinen Tropfenfall verlegt, oder wenn der Magistrat einen Wahlberechtigten von der Wahlurne zurückweist oder wenn die Militärbehörde einen gesetzlich Befreiten zum Rekruten aushebt, so liegt in allen diesen Fällen gleichmässig eine Rechtsverletzung vor, welche zur Rechtssache wird, sobald der Verletzte die Hülfe des Staates aufruft.

c. Es müssen bestimmte gesetzliche Normen oder überhaupt Rechtsvorschriften vorhanden sein, unter welche die Verletzung gebracht und nach welchen die Beseitigung derselben von Staatswegen ausgesprochen werden kann.

Mit dieser rechtsschützenden Thätigkeit begnügt sich aber kein Staat; selbst der unvollkommenste sorgt für seine Finanzen, übt militärischen Befehl und gewisse Verrichtungen der Polizei.

Den sich weiter entwickelnden Staat nehmen die Kulturinteressen, die Sorge für Bildung und Wohlstand des Volkes, immer mehr in Anspruch. Zu der mehr negativen Thätigkeit des Rechtsschutzes tritt die ganze Fülle positiver Aufgaben, welche sich der Staat steckt. Hier sind es ganz andere Erwägungen und Motive, welche den Staat leiten, als bei jener ersten Richtung seiner Thätigkeit. Recht und Gesetz sollen das Staatsleben in allen seinen Funktionen beherrschen, die ganze Staatsthätigkeit soll eine gesetzliche sein. Dennoch nimmt der Staat eine andere Stellung zum Gesetze ein, wenn er Recht spricht und Recht schützt, als wenn er Kulturinteressen verfolgt, für das Heer sorgt, auswärtige Angelegenheiten leitet. Im ersten Falle bilden Recht und Gesetz das ausschliessliche positive Prinzip seiner Thätigkeit, im zweiten Falle nur die negative Umgrenzung, innerhalb deren er sich von Erwägungen der Nothwendigkeit, der Zweckmässigkeit, des Staatswohls leiten lässt. Ueber diese Momente kann nie ein Rechtsspruch gefällt werden, weil hier nicht Thatsachen unter ein Gesetz zu subsummiren sind, sondern freie Erwägungen entscheiden, welche nach ganz andern Rücksichten getroffen werden und bald so, bald anders ausfallen können. Insofern ist der besonders von Stahl formulirte Satz, dass für den Rechtsspruch das Gesetz Zweck, für die Verwaltung Schranke sei, richtig. Nur ist damit nichts für die Kompetenzgrenze zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden gewonnen. Diese richtet sich nach andern, zum Theil historisch zufälligen Momenten.

Dieser objektive Unterschied zwischen Rechtsprechen und Verwalten besteht in jedem Staate, selbst da wo der König sich jeder Zeit auf den Richterstuhl setzen kann, wo es durchaus keine Behördentrennung giebt, wo derselbe Beamte, der den Bau einer Brücke anordnet und Steuern erhebt, auch einen Erbschaftsprocess zu entscheiden hat. Wenn der so verschiedenen Aufgaben dienende Beamte gewissenhaft und einsichtig ist, vergisst er es aber nie, dass er in dem einen Augenblick Recht spricht, während er in dem andern verwaltet und sich somit von ganz anderen Prinzipien muss bestimmen lassen.

Hat somit die bisherige Theorie den objektiven Unterschied zwischen Rechtsprechen und Verwalten im Ganzen

richtig aufgefasst, so hat sie darin fast durchweg fehlgegriffen, dass sie nach diesem objektiven Unterschied die subjektive Scheidung zwischen den verschiedenen Behörden, zwischen Gerichten und Verwaltungsbeamten feststellen wollte, wenigstens die Forderung, gewissermassen als ein Postulat des Vernunftrechtes, erhob, dass alle Rechtssachen in dem oben bezeichneten allgemeinen Sinne den Gerichten übertragen werden müssten. Diese Forderung ist eine utopische, welche bis jetzt kein Staat verwirklicht hat. Im alten deutschen Reiche, in England und Nordamerika, welche man als Ideale für die Verwirklichung dieses Postulats hingestellt hat, wurden und werden die wichtigsten Rechtssachen durch Körperschaften, die zugleich politische Funktionen üben, entschieden, so durch den Reichstag, das Parlament, den Senat, das privy council, die quarter sessions der Friedensrichter u. s. w. Der objektive Unterschied zwischen Rechtsprechen und Verwalten ist insofern wichtig, als er auch politischen Körpern und Verwaltungsbehörden ins Bewusstsein ruft, dass sie in Fällen, wo sie Recht zu sprechen haben, einem andern Prinzip als bei ihren Verwaltungsgeschäften, nemlich ausschiesslich der unparteiischen Geltendmachung des Gesetzes, zu dienen haben[1]; aber für die Scheidung zwischen den Behörden, den Gerichten und den Verwaltungskörpern, ist er nicht brauchbar. Diese hat sich im modernen Europa nach Gründen vollzogen, die sich nicht a priori deduciren, sondern nur geschichtlich begreifen lassen.

Um für unsere Auffassung eine feste Terminologie zu gewinnen, bezeichnen wir als **Rechtssachen** alle solche Fälle, wo es sich darum handelt, über ein verletztes oder bestrittenes

---

1) Nach einem Grundsatze parlamentarischen Rechtes haben alle Kammern die Befugniss über die Legitimation ihrer Mitglieder zu entscheiden. Ob jemand nach den Vorschriften des Gesetzes gewählt ist, ob er die gesetzlichen Eigenschaften zum Volksvertreter hat, ist eine reine Rechtsfrage, die aber niemand den Gerichten wird überlassen wollen, sondern die lediglich vor das Forum der Kammern selbst gehört. Während diese politische Körperschaft sonst regelmässig sich von Gründen der Zweckmässigkeit leiten lässt, wird sie hier auf einmal zu einem Gerichtshof und soll nur nach Rechtsgründen entscheiden. Eine liberale Majorität würde gewissenlos handeln, wenn sie aus andern, als Rechtsgründen z. B. aus politischen Parteirücksichten, die bestrittene Wahl eines Konservativen oder eines Socialdemokraten annulliren wollte, mag ein solcher, als Gegner, noch so gefährlich erscheinen.

Recht nach festen Rechtsgrundsätzen zu entscheiden, ganz ohne Rücksicht darauf, ob Gerichte, Verwaltungsbehörden oder politische Körperschaften darüber zu sprechen haben oder ob es für dieselben an jedem Richter fehlt[1]; **Justizsachen** nennen wir dagegen nur diejenigen Rechtssachen, welche nach der bestehenden Rechtsordnung eines bestimmten Staates den ordentlichen Gerichten übertragen sind.

B. Geschichtlicher Scheidungsprocess zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden in Betreff ihrer Kompetenz.

In der altdeutschen Zeit, wie im Mittelalter bestand keine äusserliche Scheidung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden. In Deutschland, wie in allen europäischen Staaten, waren vielmehr beide Funktionen der vollziehenden Gewalt in denselben Behörden vereinigt. Alle obrigkeitlichen Beamten der Herzog, der Graf, der Centenar verbanden mit der richterlichen Gewalt militärischen Befehl, finanzielle und polizeiliche Befugnisse. Jurisdictio bezeichnete den Inbegriff der gesammten obrigkeitlichen Gewalt. Jeder Beamte war ein judex. (Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte B. II. S. 406 ff. J. Grimm, Rechtsalterthümer S. 745.)

Obgleich kein Staat, wenn er auch noch so unentwickelt ist, sich blos auf Rechtsprechen beschränken kann, so überwiegt doch in den Anfängen des Staatslebens das richterliche Element dermassen, dass eine solche Bezeichnung sich sehr wohl erklären lässt.

Bei der weitern Entwicklung dieser Verhältnisse muss man in Deutschland zwischen dem Reiche und den Territorien unterscheiden.

---

1) Es giebt zahlreiche wahre Rechtssachen, für welche gar kein Forum besteht. Dahin gehören völkerrechtliche Streitigkeiten zwischen unabhängigen Staaten; in den meisten Staaten giebt es auch kein Gericht, welches über Thronstreitigkeiten mehrerer Prätendenten, über staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen der Krone und den Kammern entscheiden könnte. Nicht das gehört nothwendig zum Begriffe der Rechtssache, dass wirklich ein Richter für ihre Entscheidung vorhanden ist, sondern nur dass die Sache innerlich so geartet ist, dass wenn ein Richter vorhanden wäre, derselbe juristisch d. h. nach festen Rechtsgrundsätzen über sie entscheiden könnte.

Das deutsche Reich kam bis zu seinem Untergange eigentlich nie aus dem Mittelalter heraus. Die Kulturaufgaben, welche seit dem XVI. Jahrhundert an den modernen Staat herantraten, überliess es den Territorien, während es sich selbst auf Rechtsschutz und einige Funktionen der Sicherheitspolizei beschränkte. Seine einzigen Behörden waren daher richterliche, die beiden grossen Reichsgerichte, Reichskammergericht und Reichshofrath. Von einer Trennung von Justiz- und Verwaltungsbehörden war hier am wenigsten die Rede. Der Reichshofrath war zugleich höchstes Reichsgericht und Regierungskollegium, das Konseil oder der Staatsrath des Kaisers. (Häberlin a. a. O. B. II. S. 38.) Ausserdem übten auch politische Faktoren einen unmittelbaren Einfluss auf das Rechtsprechen. Die Reichsgerichte blieben in wichtigen Beziehungen von den Organen der Reichsregierung abhängig, so der Reichshofrath vom Kaiser durch das s. g. votum ad imperatorem, kraft dessen das Reichsoberhaupt in gewissen Fällen Rechtssachen persönlich entscheiden durfte, so beide Reichsgerichte vom Reichstage durch das Rechtsmittel des Rekurses; ja in den wichtigsten Fragen übte der Reichstag, also ein wesentlich politischer Körper, die höchste richterliche Gewalt im Reiche aus.

Anders entwickelte sich das Verhältniss in den einzelnen Territorien, welche seit dem XVI. Jahrh. immer mehr zu wahren Staaten heranreiften. Im Mittelalter standen neben dem Staate andere Verbände, welche für die Kulturinteressen des menschlichen Gemeinlebens sorgten. So wurde die land- und forstwirthschaftliche Polizei von den Markgenossenschaften, die Gewerbspolizei von den Zünften besorgt, das Unterrichtswesen lag in den Händen der Kirche. Der mittelaltrige Staat beschränkte sich auf Rechtspflege und Friedensbewahrung, der moderne Staat macht es sich zur Aufgabe, nicht blos Rechtsschutz zu gewähren, sondern auch die positiven Voraussetzungen und Bedingungen für eine allseitige, menschenwürdige Entwicklung seiner Angehörigen zu beschaffen. Sobald die Staatsgewalt sich den Anforderungen der Kultur dienstbar gemacht, beginnt eine reiche, bis dahin völlig unbekannte Thätigkeit der innern Verwaltung. Zu der mehr negativen Richtung der Sicherheitspolizei tritt die Pflege der geistigen und materiel-

len Güter, die Sorge für Bildung und Wohlstand des Volkes. Dazu kommt eine rege finanzielle Thätigkeit, welche für alle diese Zweige die geldlichen Mittel beschaffen muss.

Diesen umfassenden Aufgaben sind die vorherrschend juristischen Behörden, die Obrigkeiten des Mittelalters, nicht mehr gewachsen. So entwickelt sich seit dem XVII. und XVIII. Jahrh. ein zweiter weitverzweigter Behördenorganismus für die neugesteckten Aufgaben der Polizei und Finanzen. Erst seit dieser Zeit konnte überhaupt von einer Scheidung der Behörden nach dem Gesichtspunkte die Rede sein, dass die einen vorzugsweise dem Rechtsprechen, die andern der Verwaltungsthätigkeit dienen sollten. Erst jetzt entstanden Konflikte und Ressortstreitigkeiten, welche dem einfachen Behördensystem des Mittelalters unbekannt geblieben waren. Die Stellung von Gerichten und Verwaltungsbehörden zu einander, sowie die Abgrenzung ihrer Kompetenz war in den verschiedenen deutschen Staaten sehr verschieden bestimmt. Eine gemeinrechtliche Regel bestand dafür ebensowenig, wie eine übereinstimmende Auffassung in der deutschen Wissenschaft. Besonders zeigte sich darin eine grosse Verschiedenheit, dass man hier den Landesgerichten eine weitgehende Kontrolle der Verwaltung zugestand, dort dieselben mehr nur auf privatrechtliche Streitigkeiten unter Privaten beschränkte. In den kleinern Ländern überwog in der Regel das richterliche Element, in Preussen die Rücksicht auf die Administration. Selbst das umfangreiche Ressortreglement Friedrichs des Grossen vom 19. Juni 1749: »Was für Justizsachen denen Kriegs- und Domänenkammern verbleiben und welche vor die Justizkollegien oder Regierungen gehören« vertheilte die Geschäfte an Gerichte und Verwaltungsbehörden nach ganz äusserlichen Rücksichten und übergab den Kriegs- und Domänenkammern eine weitgehende Gerichtsbarkeit auch in rein privatrechtlichen Sachen. Nirgends in Europa bestanden in der Begrenzung der Kompetenz zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden durchgreifende, allgemeine Grundsätze. Ueberall flossen die Gebiete von Justiz und Verwaltung unklar in einander über. Zum erstenmal in der Weltgeschichte wurde eine grundsätzliche Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung in Frankreich durch das

Gesetz vom 24. Aug. 1790 versucht und eine darauf gegründete Trennung der Behörden bis in die unterste Instanz durchgeführt. In diesem Scheidungsprocesse sprach sich ein so tief gewurzelter Gedanke des europäischen Gesammtrechtsbewusstseins aus, dass das Gesetz vom 24. Aug. 1790 zum Vorbilde für die ganze kontinentale Gesetzgebung wurde. Unzweifelhaft auch für Preussen.

Diese zuerst in Frankreich vollzogene moderne Grenzregulirung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden ging aber nicht von dem Gedanken aus, dass man alle Rechtssachen in jenem oben erörterten allgemeinen Sinne den Gerichten zur Entscheidung übergeben müsse. Vielmehr bedeutete diese Trennung mehr eine Beschränkung, als eine Erweiterung der gerichtlichen Kompetenz. Der Verwaltung wird untersagt in das Gerichtswesen überzugreifen: »les administrateurs ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire — ni rien entreprendre sur l'ordre judiciaire«, den Gerichten wird ebenso verboten, die Thätigkeit der Verwaltung irgendwie zu stören: »Les juges ne peuvent pas troubler de quelque manière, que ce soit, les opérations des corps administratives, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.« Indem diese s. g. Selbstständigkeit der Verwaltung so aufgefasst wird, dass die Akte der Verwaltungsbehörden jeder gerichtlichen Kontrolle entzogen werden, bedeutet dieselbe nichts anders, als die vollständige Verdrängung der Gerichte vom Gebiete des öffentlichen Rechtes. Die ganze Rechtsprechung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes geht auf die Verwaltungsbehörden über. Mit der dazumal erst schärfer erfassten Trennung der Gebiete des öffentlichen und des privaten Rechtes, welche dem Mittelalter unbekannt geblieben war, vollzieht sich der Scheidungsprocess der rechtsprechenden Thätigkeit dermassen, dass die ordentlichen Gerichte auf den Schutz der individuellen Privatrechte beschränkt werden, während die Rechtsprechung des öffentlichen Rechtes wesentlich auf die Verwaltungsbehörden übergeht. Ist man sich dieses Prinzips auch nicht überall klar bewusst, so vollzieht sich dieser Scheidungsprocess in allen kontinentalen Staaten Europas, besonders auch in Deutschland, mit unabweisbarer Nothwendigkeit. Bei dieser Grenzregulirung machen sich im geschichtlichen

Entwicklungsgange folgende Motive, wenn auch unbewusst, geltend.

Wenn die Staatsgewalt anfangs alles durch dieselben Behörden besorgt, wenn derselbe Beamte, welcher über die Zweckmässigkeit eines Strassen- oder Brückenbaues zu befinden hat, auch in einem Eigenthumsstreite zwischen Privaten urtheilt, so steht zu fürchten, dass er seine administrativen Anschauungen auch in die Beurtheilung von Rechtsstreitigkeiten hineinträgt und dass sein Spruch nicht in der völlig unabhängigen, von allen übrigen Rücksichten isolirten Weise erfolgt, welche für die Rechtssicherheit der Unterthanen nöthig ist.

Bei zunehmender Civilisation kommen die Völker überall zu der Einsicht, dass gewisse Verhältnisse einer durchaus objektiven, von allen administrativen Zweckmässigkeitsrücksichten getrennten Behandlung bedürfen, wenn die Bürger in ihrer persönlichen Rechtssphäre geschützt bleiben sollen. Dahin gehört in erster Linie das ganze Gebiet des Privatrechts. Das Wesen des Privatrechts beruht in seiner Unabhängigkeit vom Staate. Es ist nicht erst vom Staate geschaffen, sondern wird nur vom Staate aufgenommen und dann von ihm geschützt. In den Vermögensverhältnissen entfaltet sich recht eigentlich das individuelle Leben. In der Familie erscheint der Einzelne allerdings in einer organischen Gemeinschaft, aber auch die Familie ist nicht erst vom Staate geschaffen, sie geht vielmehr geschichtlich dem Staate voraus und hat jetzt nur noch eine rein privatrechtliche Seite. Wenn sich somit im Privatrechte eine vom Staate geschiedene selbstständige Rechtssphäre darstellt, welche der Staat nur unter seinen Schutz nimmt, so ist es naturgemäss, dass der Staat, um ein möglichst objektives Urtheil zu gewinnen, derartige Streitigkeiten solchen Behörden anvertraut, welche, wie die Gerichte, in ihrer eigentlichen Funktion von den jeweiligen Machthabern völlig unabhängig, nur nach dem bestehenden Rechte den einzelnen Fall zu entscheiden haben. So ist in allen civilisirten Ländern europäischer Gesittung der Grundsatz angenommen, dass alle auf dem Gebiete des Privatrechts entstehenden Rechtsstreitigkeiten den ordentlichen Gerichten, als das eigentliche specifische Feld ihrer Wirksamkeit, überwiesen sind.

Schwieriger hat sich die Durchführung dieses Satzes auf

dem zweiten Gebiete der Justiz, dem des Strafrechtes, vollzogen. Im eigentlichen Mittelalter wurden allerdings bürgerliche und peinliche Sachen nach wesentlich gleichen Grundsätzen behandelt. Für beide gewährten die Schöffengerichte mit ihren unabhängigen Urtheilsfindern dieselbe Garantie; ja die Schöffengerichte haben für Strafsachen sogar länger fortgedauert, als für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten. Nachdem aber die Gerichte zu reinen Beamtengerichten geworden waren und die Landeshoheit sich zu einer wahren Staatsgewalt entwickelt hatte, war sie viel früher geneigt die volle Unabhängigkeit der Gerichte auf dem Gebiet der Civilstreitigkeiten anzuerkennen, als auf dem Felde der sie viel näher berührenden peinlichen Gerichtsbarkeit. Lange zögerte der landesherrliche Absolutismus, wie er seit dem XVII. und XVIII. Jahrhundert emporgewachsen war, den Fällen des Strafrechts jene unabhängige, völlig isolirte Behandlungsweise zu Theil werden zu lassen, wie er sie sehr früh schon den Privatrechtsstreitigkeiten zugestanden hatte. Das persönliche Eingreifen der Regenten dauerte hier viel länger, als auf dem Gebiete des Privatsrechts und wurde in Preussen geradezu als Rechtsgrundsatz anerkannt. Auch in andern Territorien lag weit bis in dieses Jahrhundert herein das höchste Strafrichteramt in den Händen des Landesherrn, welcher alle wichtigen Kriminalurtheile zu bestätigen hatte, z. B. in Kurhessen bis zum Jahre 1821 (Bähr). Durchgängig ist die Uebertragung der Strafrechtspflege auf ganz unabhängige Gerichte viel später erfolgt, als die der Civilrechtspflege. Aber zu gewichtige Gründe sprechen dafür, dass auch hier das Staatsoberhaupt und die von ihm abhängigen Regierungsbehörden ihr persönliches Ermessen bei Entscheidung des einzelnen Falles aufgeben und jene rein objektive Behandlung eintreten lassen, wie sie sich im gerichtlichen Urtheile darstellt. Das Strafrecht soll eine objektive Ordnung bilden, dazu berufen, unabhängig von allen übrigen wechselnden Interessen im Staate, bestimmten widerrechtlichen Handlungen durch die Androhung und Vollziehung von Strafen wirksam entgegen zu treten. Der Staat und die Persönlichkeit des angeblichen Verletzers stehen sich mit ihren Rechten gegenüber. Ja, es handelt sich hier für den Einzelnen um viel wichtigere Güter, um Leben, Ehre, Freiheit, als auf dem Gebiete des Privatrechts mit seinen ersetzlichen Vermögensrechten. Die

Wahrheit der erhobenen Beschuldigung, die Schuld oder Unschuld des Angeklagten, das Mass seiner Strafe soll nur nach streng gesetzlichen Gründen abgewogen werden. Wie in Civilstreitigkeiten wird ein gesetzlich geregeltes Verfahren, ein Process, vorgeschrieben, von dessen Ausgange allein das verurtheilende oder lossprechende Erkenntniss abhängt. Nicht weil es sich um privatrechtsähnliche Verhältnisse handelt, um »Grundlagen des menschlichen Gemeinlebens« (Regelsberger), sondern einfach um der Gerechtigkeit willen, um der persönlichen Freiheit seiner Bürger die möglichste Garantie zu geben, verzichtet der civilisirte Staat auf jedes willkührliche d. h. nach andern Rücksichten, als den Vorschriften des Gesetzes zu bemessendem Strafrecht und erkennt den Grundsatz an, dass eine peinliche Strafe, nur nach vorausgegangenem Processe, auf Grundlage eines bestimmten Gesetzes, in Folge rechtskräftigen Erkenntnisses eines unabhängigen Gerichtshofes, verhängt werden kann.

Wir können es h. z. T. als einen, in allen Ländern europäischer Gesittung anerkannten Satz betrachten, welcher auch in allen deutschen Staaten seine positive Sanktion gefunden hat, dass alle eigentlichen Privatrechtstreitigkeiten und alle peinlichen Strafsachen ohne Ausnahme als Justizsachen behandelt werden, d. h. unabhängigen, von den Verwaltungsbehörden getrennten Gerichten überwiesen sind, welche ohne Rücksichtnahme auf Gründe des Gemeinwohls oder des politischen Vortheils, lediglich nach den Vorschriften des bestehenden Rechtes endgültig zu entscheiden haben. Fiat justitia, pereat mundus.

Die Justiz d. h. die den Gerichten übertragene Rechtspflege theilt sich in zwei Hauptzweige, in die Civil- und in die Kriminalrechtspflege.

Abgesehen von den eigentlichen Privatrechtsstreitigkeiten, wo sich Privaten oder der Staat als privatrechtliches Subjekt (Fiskus) gegenüberstehen und den peinlichen Straffällen, kommen indessen noch viele andere Rechtssachen vor, über deren Behandlung weder eine allgemeine europäische Staatspraxis, noch eine gemeinrechtliche Regel in Deutschland besteht. Es sind dies alle die Fälle, wo sich die Bürger durch Handlungen, welche die Verwaltungsbehörden bei Ausübung der ein-

zelnen staatlichen Hoheitsrechte vornehmen, in ihren Rechten gekränkt fühlen und deshalb Klage erheben. Es können diese angeblich verletzten individuellen Rechte dem Privatrechte angehören, wenn es sich z. B. um Eingriff einer Polizeibehörde in das Vermögen handelt oder können öffentlichrechtlicher Natur sein, wie Indigenat, Staats- und Gemeindebürgerrecht, aktives und passives Wahlrecht, ebenso können es öffentlichrechtliche Verpflichtungen sein, welche die Behörde gegen den Einzelnen geltend macht, dieser aber bestreitet z. B. Militär- oder Steuerpflicht. Ueberall kommt aber hier in erster Linie die öffentlichrechtliche Frage zur Beantwortung, ob die Staatsgewalt bei Ausübung ihrer Hoheitsrechte die Rechtsgrenzen überschritten und somit eine zur Wiederherstellung oder Entschädigung verpflichtende Rechtsverletzung begangen hat.

In keinem deutschen Staate sind alle derartige Rechtssachen den ordentlichen Gerichten überwiesen. Für die Kompetenzgrenze der Gerichte in dieser Beziehung giebt es keine gemeinrechtliche Regel. Vielmehr ist diese Grenze in jedem deutschen Staate verschieden gezogen. Meistens beruht dieselbe auch nicht auf Einem durchgreifenden Gesetze, sondern auf zahlreichen verschiedenartigen, oft sehr prinziplosen Einzelgesetzen. So vor allem in Preussen. Wir werden daher die Kompetenz der ordentlichen Gerichte nach positivem preussischen Staatsrechte besonders besprechen §. 190.

Unserer folgenden Darstellung bleiben überhaupt, nach dem Gange unseres Systems, noch folgende Aufgaben vorbehalten:

Der nächste Abschnitt wird sich mit der Lehre von der Justiz im engern Sinne beschäftigen, d. h. mit den staatsrechtlichen Grundsätzen, welche die Wirksamkeit der ordentlichen Gerichte in Civil- und Strafrechtspflege reguliren.

Der darauf folgende Abschnitt ist der Verwaltung gewidmet d. h. demjenigen Theile der vollziehenden Gewalt, welcher nach Ausscheidung der Justiz übrig bleibt. Auch hier werden wir uns, nach dem Plane unseres Systems, nur mit den leitenden staatrechtlichen Grundsätzen, nicht mit dem technischen Detail der einzelnen Verwaltungszweige beschäftigen.

Den endlichen Abschluss des ganzen Systems bildet die Rechtskontrolle der gesammten Staatsthätigkeit

durch besondere gesetzliche Einrichtungen und Rechtsmittel. In dem geordneten Rechtsstaate ist das Gesetz die höchste Norm, welchem auch alle Organe der Staatsgewalt unterworfen sind. Auch die Verwaltungsbehörden aller Art, vom Ministerium bis zur untersten Lokalbehörde, handeln unrecht, wenn sie in ihren Amtshandlungen die Grenzen des Gesetzes überschreiten. Dieses Unrecht muss durch einen Rechtsspruch konstatirt werden können. Trotz der Personeneinheit der Staatsgewalt, ist es eine eben so wichtige, als durchführbare Aufgabe, eine unabhängige richterliche Instanz zu schaffen, welche ein Korrektiv gegen die Uebergriffe aller andern Behörden bildet. Diese von Behörden ausgehenden Gesetzesverletzungen sind bisweilen gegen die Staatsordnung, die Verfassung im Ganzen gerichtet. Das hier einschlagende Rechtsmittel ist die Ministeranklage. Aber viel häufiger sind Gesetzesverletzungen der Verwaltungsbehörden, wodurch einzelne Bürger in ihren Individualrechten gekränkt werden. In manchen Fällen können schon die ordentlichen Gerichte helfen, wenn z. B. die Verwaltungsbehörden eine besondere gesetzliche Vorschrift oder einen speciellen Rechtstitel verletzt haben. Mag in dem einen deutschen Lande die Kompetenz der Civilgerichte weiter, in dem andern enger gesteckt sein, die Kontrolle derselben kann immer nur eine indirekte und formelle sein. Es muss dazu noch die Aufrichtung einer Rechtskontrolle innerhalb der Verwaltung selbst kommen, welche den Bürger in seinen öffentlichen und privaten Rechten gegen den parteimässigen Missbrauch der Staatsgewalt, gegen Gesetzesverletzungen der verwaltenden Behörden dadurch sicherstellen soll, dass eine selbstständige Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechtes errichtet wird. In ihr findet jeder Uebergriff eines einzelnen Organs seine Korrektur, die gesammte Staatsverwaltung ihren gesetzlichen Regulator.

Zweiter Abschnitt.

Von der Justiz.*

§. 183.

I. Vom Wesen der Justiz überhaupt.

Die moderne Staatswissenschaft erkennt die Totalität des Staatszweckes an. Der Staat als »die leibliche Gestalt der geistigen Volksgemeinschaft« macht sich die Verwirklichung aller Gemeinzwecke des Volkslebens zur Aufgabe. (Meine Einl. §. 36 ff. S. 125 ff.) Trotz dieser Allseitigkeit des Staatszweckes bleibt die Verwirklichung des Rechts die vornehmste Pflicht des Staats, seine specifische Mission in der Weltordnung. Die Rechtspflege ist somit »der höchste, unentbehrlichste und würdevollste Zweig der Staatsthätigkeit. In der unverbrüchlichen Handhabung der Gerechtigkeit offenbart sich vor allem die Majestät und Heiligkeit des Staates«.

Die ewige, allgemein-menschliche Idee der Gerechtigkeit stellt sich für den einzelnen Staat dar in der zeitlichen und volksthümlichen Ordnung seines positiven Rechts. Diese ist für ihn die konkret gewordene Rechtsidee, welche er in dieser Gestalt zu schützen sich berufen fühlt. Vor allem verkörpert sie sich im modernen Staate in seinem ausdrücklich ausgesprochenen Gemeinwillen, im Gesetze, wenn daneben auch in Gewohnheitsrecht und Autonomie andere Formen der Rechtsbildung fortbestehen, sodass man den Inbegriff aller geltenden Rechtsnormen gewöhnlich als »Gesetz und Recht« zu bezeichnen pflegt.

---

*) J. J. Moser, Von der deutschen Justizverfassung Th. I. und II., 1774. Derselbe, Von der Landeshoheit in Justizsachen. Frankfurt und Leipzig 1773. Malblanc, conspectus rei judiciariae Romano-Germanicae. Norimb. 1797. Derselbe, Anleitung zur Kenntniss der deutschen Reichs- und Provinzial-Gerichts- und Kanzleiverfassung. Nürnberg und Altdorf. 4 Thle. 1791—1795. Häberlin, Handbuch des deutschen Staatsr. Th. II. S. 295 ff. Gönner, Staatsr. §. 300 ff. Leist, Lehrb. des Staatsr. §. 123 ff. Klüber, Oeff. R. §. 366 ff. Zöpfl, Grunds. Th. II. S. 538 ff. H. A. Zachariä, B. II. §. 169 ff. S. 203 ff.

Im Gesetze stellt der Staat allgemeine Rechtsgrundsätze für seine Bürger zur Befolgung auf. Aber Irrthum, Selbstsucht und böser Wille lehnen sich gegen das Staatsgesetz auf. Wollte die Obrigkeit diese Gesetzesverletzungen ungeahndet hingehen lassen, so würde das Gesetz bald zum leeren Namen werden, der Staat selbst der Anarchie verfallen. Ihre Pflicht ist daher einen geordneten Kampf gegen das Unrecht, welches in jeder Gesetzesverletzung liegt, zu führen. Das specifische Organ dieses Kampfes sind die Gerichte, deren Aufgabe Aufhebung der geschehenen Gesetzesverletzung durch Wiederherstellung des verletzten Rechtszustandes ist. Die erste Voraussetzung jeder richterlichen Thätigkeit ist ein geschehenes Unrecht, eine Gesetzesverletzung, ihre erste Aufgabe die Feststellung dieses geschehenen Unrechtes durch einen Rechtsspruch. Erst auf diesen kann die thatsächliche Wiederherstellung des geschehenen Unrechtes durch den Vollzug des Urtheils erfolgen. Diese Wiederherstellung kann freilich nicht immer eine vollkommene Restitution des frühern, vor dem begangenen Unrechte bestandenen Zustandes sein, sie ist vielmehr nur eine Wiederherstellung nach dem unvollkommenen Masse unserer beschränkten menschlichen Verhältnisse; sie erscheint, dem Unrechte gegenüber, bald als Strafe, indem durch Zufügung eines Uebels der verbrecherische Wille gebeugt, der Verbrecher selbst in seiner Auflehnung gegen die Staatsordnung gebändigt werden soll, bald als ein Wiedergutmachen des Unrechts, indem dem Verletzten das ihm rechtswidrig Entzogene in Natur zurückgewährt wird oder wo dies nicht möglich ist, in der Form eines ausgleichenden Werthes (Entschädigung). Das erstere ist der Fall bei der Strafrechtspflege, in welcher der Staat seine Rechtsordnung um seinetselbstwillen gegen Verletzungen vertheidigt, das letztere findet bei der Civilrechtspflege statt, in welcher der Staat die individuellen Rechte der Einzelnen auf ihr Anrufen schützt. Beide Zweige haben ihr eigenthümliches Lebensprinzip, fügen sich jedoch dadurch dem Hauptstamme der Justiz organisch ein, dass sie beide den ordentlichen Gerichten zu einer unabhängigen, von jeder andern Rücksicht isolirten Behandlungsweise übertragen sind. Für beide gelten folgende gemeinsame Grundsätze:

1) Die Justiz hat es immer nur mit einem einzelnen

Falle zu thun, welcher in einer bereits begangenen Rechtsverletzung besteht. Es sind somit in der Vergangenheit liegende Handlungen Einzelner, welche sie zu beurtheilen hat. Niemals hat sie etwas für die Zukunft festzusetzen, niemals allgemeine Regeln aufzustellen. Wo Gerichten gesetzlich die Befugniss gegeben ist, allgemeine Normen processualischer Natur mit bindender Kraft aufzustellen z. B. gemeine Bescheide des Reichskammergerichts, so ist dies nicht mehr eine richterliche Funktion, sondern eine delegirte Gesetzgebung.

2) Die Justiz hat allein die unwandelbare Geltung des Gesetzes vor Augen. Zweckmässigkeitserwägungen jeder Art sind ihr fremd. Der Richter hat dem Gesetze gegenüber keinen persönlichen Willen, sondern nur ein Erkennen des vom Gesetze Gewollten. Er vollzieht mit seinem Rechtspruche niemals seinen eigenen Willen, sondern verwirklicht in demselben nur das von ihm erkannte Gesetz, indem er es auf den einzelnen Fall anwendet.

3) Darum erscheint es als die erste Forderung einer gesunden Rechtspflege, dass sie vom persönlichen Willen des Herrschers losgelöst werde. Grade der Monarch, welcher das Gemeinwohl, den Erfolg für das Ganze, seiner erhabenen Stellung nach, stets im Auge haben muss, ist am wenigsten befähigt, jene rücksichtslose Prüfung des einzelnen Falles vorzunehmen, jene rein objektive Entscheidung zu treffen, wie sie vom Richter erwartet wird. Es ist der grösste Fortschritt in der staatlichen Entwicklung, wenn man zu der Einsicht gelangt, dass der Herrscher um der Gerechtigkeit willen auf das Rechtsprechen, ja auf jeden persönlichen Einfluss auf das Urtheil der Gerichte verzichten muss. Dieser Fortschritt vollzieht sich überall nur unter den schwersten Kämpfen und gegen den zähesten Widerstand. Manche Völker sind nie zu diesem Gedanken herangereift, welcher im wesentlichen ein germanischer und moderner ist. Selbst die Römer, die grossen Meister des Privatrechts, haben diesen publicistischen Rechtsgedanken nie zu verwirklichen verstanden, indem der Kaiser selbst jeder Zeit berechtigt war, die Rechtsprechung selbst in die Hand zu nehmen. Ohne konsequente Durchführung dieses Prinzips bleibt ein Volk vom Rechtsstaate weit entfernt, wenn

sein Rechtssystem im Einzelnen noch so scharfsinnig durchgebildet ist.

Es gehört allerdings eine tiefere Einsicht in das Wesen und die Aufgaben des Staates dazu, als sie dem Alterthume und dem Mittelalter beschieden war, um das Postulat einer vollen Unabhängigkeit der Gerichte überhaupt zu verstehen, eine ebenso grosse Konsequenz um dasselbe, der Herrscherwillkühr gegenüber, ins Leben zu führen. In Deutschland, ja selbst in England, ist dasselbe in verhältnissmässig sehr später Zeit zur staatsrechtlichen Anerkennung gekommen. Die positive Geltung dieses Prinzips in Deutschland, wie in Preussen, nachzuweisen, wird die Aufgabe eines der folgenden Paragraphen (§. 185 No. 2) sein.

4) Die Aufgabe der Justiz, Wiederherstellung des gebrochenen Rechtes, kann nur dadurch erreicht werden, dass das Gericht irgendwie in die Rechtssphäre des verletzenden Individuums eingreift, mag dies im Interesse der verletzten Rechtsordnung überhaupt oder im Interesse des verletzten Individuums geschehen. Aber nicht nur das verletzte Subjekt, sondern auch der beklagte angebliche Verletzer des Gesetzes hat einen Anspruch auf den Schutz der Justiz, er steht ihr als Person, nicht als Sache gegenüber. Er kann nicht eher verurtheilt werden, bis seine Schuld erwiesen ist. Um die ihm zur Last gelegte Beschuldigung wo möglich entkräften zu können, müssen ihm Vertheidigungsmittel gewährt werden. Es muss ein Verfahren stattfinden, dessen Aufgabe die Konstatirung von Schuld oder Nichtschuld des Angeklagten ist. Um hier jede Willkühr der erkennenden Behörde auszuschliessen, wird dieses Verfahren aufs genaueste gesetzlich geregelt. Das so geregelte gerichtliche Verfahren ist der Process, welches dem Kläger, wie dem Verklagten, gleich gerecht werden, der Ausdruck vollkommenster Unparteilichkeit sein soll. Der Process mit seinen gesetzlich geregelten Formen ist das der Justiz eigenthümliche Verfahren. Demselben liegt überall derselbe leitende Gedanke zu Grunde, wenn er auch auf den beiden grossen Hauptgebieten der Justiz, der Civil- und Kriminalrechtspflege, verschiedene Formen annehmen, verschiedenen Maximen huldigen muss.

§. 184.

II. Verschiedene in der Justiz liegende Funktionen.

Auch die gesetzgebende Gewalt des Staates beschäftigt sich vielfach mit der Justiz, indem sie sowohl die Grundsätze des materiellen Straf- und Privatrechts ordnet, als auch die Gerichtsorganisation und den Process gesetzlich feststellt. Hier haben wir es aber nicht mit der Justizgesetzgebung, sondern nur mit der vollziehenden Justizgewalt zu thun. Wir verstehen darunter denjenigen Theil der obrigkeitlichen Gewalt, welcher die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung durch die ordentlichen Gerichte handhabt.

In dieser Gerichtsbarkeit im weitern Sinne liegen zwei verschiedene Funktionen: die Gerichtsherrlichkeit, jurisdictio, und die eigentlich rechtsprechende Thätigkeit, die Erkenntniss des Rechtes, das Finden des Urtheils, judicium.

Die Gerichtsherrlichkeit besteht in dem Rechte und der Pflicht der Obrigkeit dafür zu sorgen, dass Gerichte eingesetzt und tüchtig besetzt werden, dass alle zur richterlichen Entscheidung geeigneten Rechtssachen auch durch die ordentlichen Gerichte erledigt werden, »dass der Justiz ihr stracker Lauf gelassen werde«; sie ist eine eminent obrigkeitliche Funktion.

Die Urtheilsfindung besteht lediglich in der logischen Funktion, den einzelnen vorliegenden Rechtsfall der gesetzlichen Regel unterzuordnen und aus diesen Prämissen als Schlusssatz, das Urtheil, zu ziehen. Die Urtheilsfindung ist strenggenommen gar keine obrigkeitliche Funktion, sie kann daher auch durch Privatleute, die hier gewissermassen als Sachverständige des Gerichtes auftreten, geübt werden. Eine Trennung dieser beiden Funktionen ist sehr wohl möglich; sie bestand früher in Rom, wo für jene der praetor, für diese der judex bestimmt war. Besonders ausgebildet war aber die Scheidung in der altgermanischen Schöffenverfassung. Die Gerichtsherrlichkeit in Deutschland war überall erst eine königliche, später eine landesherrliche; sie wurde durch den König oder den Landesherrn selbst oder deren Organe ausgeübt. Nur der Gerichtsherr selbst oder der von ihm beauftragte Beamte ist

Richter, judex im Sinne des Mittelalters. Der Inhalt der mittelaltrigen Gerichtsherrlichkeit umfasst alle Veranstaltungen, welche dazu dienen, die Ausübung der Gerechtigkeit zu verwirklichen, vor allem die Einsetzung von Gerichten und die Anstellung von Richtern, alle Gebote und Anordnungen, durch welche das Gericht zu Verhandlungen und Entscheidungen einzelner Rechtssachen in den Stand gesetzt wird, Bestimmung der Gerichtssitzung, Ladung der Schöffen, Parteien, Zeugen, Erlass von processleitenden Dekreten mit zwangsweiser Gewalt, endlich die Vollstreckung des Urtheils.

Das Rechtfinden dagegen ist nicht Sache der Obrigkeit, sondern des Volkes, anfangs der gesammten Volksgemeinde, dann einzelner dazu ernannter Männer aus dem Volke der s. g. Schöffen[1], in welchen sich das volksthümliche Rechtsbewusstsein darstellt. Die grösste Veränderung unserer deutschen Gerichtsverfassung vollzieht sich mit dem Untergange der Schöffenverfassung.[2] Die Urtheilsfindung wächst, als ein Erbtheil der ehemaligen Schöffen, der gerichtsherrlichen Gewalt zu. Was früher Volkssache gewesen war, wird jetzt obrigkeitliches Recht. Jene früher getrennten Funktionen wachsen zu einer einheitlichen Gerichtsbarkeit zusammen, welche im Gerichtsherrn ihre Quelle hat. So bricht sich der Satz des modernen Staatsrechts etwa seit dem XVI. Jahrh. Bahn, dass die gesammte Staatsgewalt, auch die richterliche, im Staatsoberhaupte

---

1) Sachsensp. B. III. A. 30. §. 2: De richtere sal gelik richter sin allen lüden; ordele ne sal he nicht vinden noch scelden.« Schwabensp. 172. Kaiserrecht (Ausgabe von Endemann S. 8) Kap. 7: »Ein iglich richter hat zu bescheidenheit alles daz zu rechtfertigen, daz unter siner pflege ist; er sal is aber tun mit der rate, die der kaiser zu dem gerichte gesellet hat, das sint die gesworn oder die scheffen. Sint gsc stet: was die scheffen urteilen, das sal der richter richten und anders nit.« Sohm, Die fränkische Reichs- und Gerichtsverfassung S. 6: »Der Spruch der Gerichtsgemeinde ist das Urtheil, welches für den vorsitzenden Richter nicht blos berathende, sondern verbindende Kraft besitzt. Keine vermeintliche Gerichtshoheit der Gemeinde, lediglich die Trennung der processualischen Kognition und des processualischen Zwanges, durch welche die deutsche Gerichtsverfassung in Gegensatz zur antiken tritt, wird schon von Tacitus für die älteste Zeit bezeugt.«

2) Vergl. hierüber jetzt besonders Adolf Stölzel, Die Entwickelung des gelehrten Richterthums in deutschen Territorien. Stuttg. 1872. 2 Bde.

ihre Quelle und ihren Mittelpunkt hat, dass er nicht mehr blos die Gerichte zu bestellen und einzusetzen hat, sondern dass diese auch in seinem Namen Urtheil finden. Dieser Satz kam aber nicht der persönlichen Machterweiterung des Landesherrn, sondern der Ausbildung einer einheitlichen Staatsgewalt zu Gute; denn mit jenem Zusammenwachsen der Gerichtsherrlichkeit und der Urtheilsfindung wurde auch sogleich das Postulat aufgestellt und allmälig durchgesetzt, dass die richterliche Gewalt nicht mehr vom Landesherrn in Person und seinen abhängigen Regierungsorganen, sondern nur von unabhängigen Gerichten gehandhabt werden dürfe, welche, wenn sie auch ihr Recht von dem Landesherrn ableiten, doch in dessen Ausübung von seinem Einflusse unabhängig bleiben müssen.

Auf diese Weise bildete sich die neuere deutsche Gerichtsverfassung aus, nach welcher die beiden Funktionen der Rechtspflege, obrigkeitliche Gewalt und Urtheilsfindung, in demselben Organe vereinigt sind. In Deutschland sind die Gerichte Träger der Gerichtsherrlichkeit und zugleich Urtheilsfinder, ein Zustand welcher allein der Einheit, Selbstständigkeit und Würde der Rechtspflege entspricht, während die französische Gerichtsverfassung im Gegentheile die Gerichte auf die rein logische Funktion der Urtheilsfindung beschränken und ihnen möglichst jede eigentlich obrigkeitliche Funktion entziehen will. Aus der Willkührherrschaft des französischen ancien régime und aus dem revolutionär-despotischen Geiste des Napoleonismus ist der Gedanke entsprungen, neben und über die Gerichte ein zweites, abhängiges Organ einzuschieben, welches, als ministère public »Wächter des Gesetzes«, »Vertreter des öffentlichen Interesses« sein soll. Es wird dadurch getrennt, was organisch zusammengehört, um die Gerichte zu dem zu machen, was sie sein sollen — die specifischen Träger und Vertreter der Gerechtigkeit im Staate. Die gerichtsherrlichen Rechte im Centrum werden durch das Justizministerium hinreichend wahrgenommen, lokale Aufpasser bedürfen deutsche Gerichte nicht, welche selbst in erster Linie bei uns stets als die Wächter des Gesetzes gegolten haben.[1]

---

1) Wir können uns in dieser Beziehung mit den sonst so scharfsinnigen

Wenn dem Richterspruche nicht freiwillig Folge geleistet wird, so gebührt den Gerichten selbst die Zwangsvollstreckung. Das Urtheil und seine Vollstreckung stehen in einem naturgemässen Zusammenhange. Nach deutscher Auffassung haben die Gerichte nicht nur eine logische Funktion vorzunehmen, sondern reale Rechtshülfe zu leisten, welche nicht nur die Weisung des Rechtes, sondern auch seine praktische Durchführung und Verwirklichung im Leben umfasst.[1]

Ausserdem hat die deutsche Gerichtsverfassung den Gerichten verschiedene Funktionen übertragen, welche nicht richterlicher, sondern rechtspolizeilicher Natur sind, welche es nicht mit der Entscheidung begangener Rechtsverletzungen, sondern mit der Verhütung und Vorbeugung möglicher Rechtsverletzungen in der Zukunft, sowie mit dem Schutze und der Ergänzung solcher Persönlichkeiten zu thun haben, denen die Möglichkeit der Selbstbestimmung fehlt.[2] Man bezeichnet die

---

Ausführungen E. Herrmanns im Arch. des Kriminalrechtes 1852 S. 298 ff. nicht einverstanden erklären, indem er die Staatsanwaltschaft als ein nothwendiges Organ der Gerichtsherrlichkeit neben den Gerichten konstruirt. Deutsche Rechtsanschauung ist dies wenigstens nie gewesen.

1) Bähr, Rechtsstaat S. 68 sagt: »Der deutsche Process ist darin, dass er den Gerichten selbst die Vollziehung ihrer Erkenntnisse giebt, dem Prinzip des Rechtsstaates weit günstiger, als der französische. Die Einführung einer Processordnung, welche nach Muster der französischen, auch in Deutschland den Gerichten die Vollziehung nähme und auf untergeordnete, lediglich von der Justizverwaltung abhängige Beamte übertrüge, wäre vom Standpunkt jenes Prinzips ein wesentlicher Rückschritt.« Richtig bezeichnet den deutschen Standpunkt die kurhess. V.-U. von 1831 §. 123: »Die Gerichte sollen in ihrem Verfahren, namentlich auch in der Vollziehung ihrer Verfügungen und Urtheile geschützt und soll ihnen hierzu von allen Civil- und Militärbehörden gebührend Beistand geleistet werden.«

2) Das A. L. R. II, 17, §. 4 sagt: »Zur Civilgerichtsbarkeit gehört auch das Recht Handlungen, die nicht streitig sind, gerichtlich zu vollziehen, zu bestätigen und zu beglaubigen.« Diese Auffassung stützt sich lediglich auf die in Deutschland übliche formelle Vereinigung dieser Geschäfte mit denen der Rechtspflege bei den Civilgerichten. Vergl. H. A. Zachariä B. II. §. 196 S. 205. Klüber, Oeffentl. R. §. 379. Stahl, a. a. O. §§. 168 und 172. Bluntschli, a. a. O. B. VIII. Kap. III. v. Linde, Lehrb. des Civilproc. §§. 10 und 67. H. v. Bayer, Vorträge über den Cicilproc. S. 96 ff. W. H. Puchta, Handbuch des gerichtlichen Verfahrens in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit. 2 Thle. 2. Aufl. Erlangen 1831. Eine ausführliche Darstellung der s. g. freiwilligen Gerichtsbarkeit in Preussen giebt v. Rönne, B. II. Abth. II. Abschn. I. Kap. 1. Tit. 2. §§. 358 bis 365. Vergl. v. Stein, das Pflegschaftswesen Verwaltungslehre IV. S. 177—198.

erstere nicht richterliche Funktion der Gerichte mit dem unpassenden, aber einmal üblichen Namen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, jurisdictio voluntaria und stellt sie der streitigen Gerichtsbarkeit, jurisdictio contentiosa, gegenüber; die zweite nicht richterliche Funktion umfasst das Vormundschafts- oder Pflegschaftswesen, welches darin besteht, solche Personen zu schützen und zu leiten, welche nicht im Stande sind, sich selbst zu bestimmen oder solche Vermögen zu verwalten und zu erhalten, welche augenblicklich keinen berechtigten Inhaber haben (Verlassenschaftsregulirung, hereditas jacens) oder deren Inhaber rechtlich zu verfügen verhindert ist (Massenverwaltung im Konkurse).

a) Unter freiwilliger Gerichtsbarkeit im eigentlichen Sinne versteht man die Befugniss der Gerichte, auch bei solchen Rechtssachen mitzuwirken, bei welchen es sich nicht um die Entscheidung eines streitigen Rechtes, sondern darum handelt, ein Rechtsverhältniss zu begründen oder zu erhalten, zu verändern oder aufzuheben. Die Mitwirkung des Gerichts ist zuweilen nothwendig z. B. bei der Adoption, zuweilen nur zulässig z. B. bei der Errichtung von Verträgen, bald blos formell, indem sie nur in der Beglaubigung des Geschäftes besteht, bald mit einer materiellen caussae cognitio verbunden. In allen diesen Fällen ist der Zweck der gerichtlichen Thätigkeit lediglich auf grössere Sicherstellung — sei es im Interesse der Privaten, sei es zugleich im öffentlichen Interesse — gerichtet. Wo das erstere vorwiegt, konkurrirt mit den Gerichten das Institut der Notare, welche, ohne eigentliche Staatsdiener zu sein, als mit besonderer öffentlicher Glaubwürdigkeit ausgerüstete Urkundspersonen, der Sicherheit des rechtlichen Verkehrs dienen sollen. Die Stellung und Kompetenz derselben ist übrigens nicht nur in den verschiedenen deutschen Staaten, sondern auch innerhalb des preussischen Staates eine sehr verschiedene, weshalb allerdings die Erlassung einer Reichsnotariatsordnung für die Einheit des Rechtsverkehres in Deutschland als wünschenswerth erscheint.[1] Nach deutschrechtlicher Auffassung

---

1) Beachtenswerthe Bemerkungen über »Grenzen und Ziele der neuen Reichsnotariatsordnung« giebt O. Bohlmann in Behrend's Zeitschr. für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preussen B. V. S. 89 — 106. Hauptwerk

erscheint als eine der wichtigsten Seiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, welche keine Konkurrenz des Notariats zulässt, die Mitwirkung der Gerichte bei der Uebertragung von Grundeigenthum und anderen dinglichen Rechten, indem hier die gerichtliche Kontrolle nicht nur im privaten, sondern auch im öffentlichen Interesse verlangt wird. Es ist die Verwirklichung eines soliden germanischen Rechtsgedankens in moderner Gestalt, dass nur durch Eintragung in das Grundbuch dingliche Rechte an Immobilien erworben, verändert und aufgehoben werden können. Die Auflassung überträgt Eigenthum nur in Verbindung mit der Eintragung in das Grundbuch, welches unbedingt publica fides geniesst. Damit ist der freiwilligen Gerichtsbarkeit eine wichtige Aufgabe gesteckt — die Kontrolle des ganzen rechtlichen Immobiliarverkehrs der Nation.[1]

b. Eine zweite rechtspolizeiliche Thätigkeit der Gerichte bildet das s. g. Pflegschaftswesen, wohin vor allem das im neuern Recht ausgebildete Institut der Obervormundschaft gehört. Dadurch ist das ganze Vormundschaftswesen dem Bereiche des Familienrechtes entrückt und zur Staatssache gemacht. Der schon in den ältern Reichspolizeiordnungen von 1548 und 1577 ausgesprochene Satz: »dass ein jeglicher Vormund sich der Vormundschaft nicht unterziehen solle, die Verwaltung sei ihm denn durch die Obrigkeit decerniret und befohlen«, wurde durch die büreaukratische Richtung des A. L. R. noch überboten, welches an die Spitze des ganzen Vormundschaftswesens den Satz stellt: »dass die des Schutzes bedürftigen Personen unter die besondere Aufsicht und Vorsorge des Staates zu stellen seien«. II, 18 §. 1.) Nur in der Rheinprovinz hat die Mitwirkung der Fa-

---

für das gemeinrechtliche Notariat ist: F. Oesterley, Das deutsche Notariat, nach den Bestimmungen des gemeinen Rechtes Th. I. Geschichte des Notariats. Hannover 1842. Th. II. Darstellung des geltenden Rechtes. Hannover 1845. Für Preussen: W. Häusler, Das preussischen Notariat. Ein Handbuch für Notare in den Provinzen, wo die allgemeine Gerichtsordnung gilt. Breslau 1845. J. Euler, Ueber das Notariat in Rheinpreuss. Leipzig 1844.

1) Vergl. über die geschichtlichen Wurzeln und juristischen Grundgedanken dieser Reform besonders O. Stobbe, Die Auflassung nach deutschem Rechte (Zeitschr. für Rechtsgesch. B. XII. S. 137 — 272) und Fr. Förster, Preussisches Grundbuchrecht. Berlin 1872.

milie in dem Familienrathe eine Organisation gefunden. Hierher zu rechnen ist auch das Verlassenschaftswesen, sofern bei Wegfallen einer Person der Uebergang ihrer vermögensrechtlichen Persönlichkeit an einen oder mehrere Berechtigte die amtliche Vermittlung nöthig macht (Erbauseinandersetzung, Versiegelung, Entsiegelung, Inventarisirung, Verschollenheitserklärung u. s. w.), die Massenverwaltung im Konkurse und das Depositalwesen, welches in der Verwaltung gerichtlicher Depositen besteht, deren Veranlassung entweder in der Ungewissheit des wahren Eigenthümers oder in einem obwaltenden Rechtsstreite oder in dem Unvermögen des Berechtigten seine Sachen selbst zu verwalten, liegen kann.

Es ist unzweifelhaft, dass die Gerichte, wenn sie derartige obrigkeitliche Akte vornehmen, nicht als richterliche, sondern als Verwaltungsbehörden handeln. Es ist aber auch hier eine unpraktische Konsequenzmacherei, wenn man gefordert hat[1], den Gerichten alle diese Angelegenheiten zu entziehen und auf Verwaltungsbehörden zu übertragen; für viele dieser Geschäfte sind die Gerichte besonders geeignet, weil sie mit der Gerichtsbarkeit eng zusammenhängen, mannigfach technisch-juristische Kenntnisse voraussetzen und die Gerichte in ihrem soliden, streng geordneten Geschäftsgange, wie in ihrer Unparteilichkeit, die höchsten Garantien der Rechtssicherheit bieten.

§. 185.

III. Fundamentalsätze der Justiz nach deutschem und preussischem Staatsrechte.

Der ausgeprägte Rechtssinn der Deutschen hat schon zu Reichszeiten gewisse gemeinrechtliche Fundamentalsätze der Justiz zur Anerkennung gebracht, welche dann in diesem Jahrhundert in den Verfassungsurkunden und der Gesetzgebung der deutschen Einzelnstaaten ihre weitere Entwicklung

---

1) In diesem Sinne forderte der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung im J. 1848 §. 89: »Alle Funktioncn, welche nicht im Rechtsprechen bestehen oder dasselbe vorbereiten, sollen von den Gerichten getrennt werden.«

gefunden haben. Während das ganze technische Detail des gerichtlichen Verfahrens in die Lehre vom Process gehört, sind diese Grundsätze im Staatsrechte zu erörtern; denn ihre Bedeutung liegt wesentlich darin, dass einerseits der Staat selbst, als Träger der Rechtsordnung, die Pflicht hat, dafür zu sorgen, dass eine der materiellen Gerechtigkeit möglichst entsprechende Rechtspflege geübt werde, dass andrerseits den Staatsbürgern möglichst sichere Garantieen dafür geboten werden, dass die Gerichte in ihrer völlig isolirten, unabhängigen Behandlungsweise des einzelnen Falles nicht durch andere Einflüsse gestört werden. Dieser zwiefache Standpunkt zeigt sich darin, dass die modernen Verfassungen diese allgemeinen Grundsätze von der Justiz bald unter den Grundrechten der Staatsbürger, bald in einem besondern Abschnitte von den Gerichten abhandeln. Jedenfalls zeigt die Aufnahme derselben in die Verfassungsurkunden, dass man sie nicht blos als processualische Bestimmungen, sondern als staatsrechtliche Fundamentalsätze ansieht. Indessen ist die Bedeutung dieser Sätze doch von sehr verschiedenem Werthe, indem einige mit Nothwendigkeit aus dem klar erkannten Wesen der Justiz folgen und deshalb eine bleibende Bedeutung haben z. B. die Unabhängigkeit der Gerichte, während andere nur auf einer historisch zufälligen Entwicklung beruhen und deshalb mit der Zeit ihren Werth verlieren können z. B. das Recht der drei Instanzen. Nach heutigem deutschen und preussischen Staatsrechte können folgende Sätze als die wichtigsten gelten:

1) Staatlicher Charakter aller Justiz.

Die richterliche Gewalt ist ein Zweig der einheitlichen, ungetheilten Staatsgewalt, welche nach deutsch-monarchischem Staatsrechte dem Könige zusteht. Alle Gerichtsbarkeit wird daher in seinem Namen ausgeübt und steht unter seiner Oberaufsicht. Wenn es daher in vielen Verfassungsurkunden (Bayern 1818 Tit. VIII. §. 1. Braunschweig 1832 §. 191. Hannover 1840 §. 9. Sachsen-Meiningen 1829 §. 105) heisst: »Der König ist die Quelle aller Gerichtsbarkeit«, so bedeutet dies ganz dasselbe wie der Satz der Reichsverfassung von 1849: »Alle Gerichtsbarkeit geht vom Staate

aus«, indem natürlich der König als Organ und Träger der Staatsgewalt gedacht wird; doch liegt der Aufnahme dieses Satzes zugleich noch eine andere Absicht zu Grunde, nemlich der Ausschluss aller Privat- oder Patrimonialgerichtsbarkeit, wie es in der Reichsverf. 1849 §. 173 heisst: »Alle Patrimonialgerichte sind aufgehoben.«

In den meisten Staaten Deutschlands bestand bis zum J. 1848 noch eine mehr oder minder ausgedehnte Patrimonialgerichtsbarkeit der Standesherrn, der Rittergutsbesitzer, der Städte, so auch in Preussen, wenn dieselbe auch nur unter der Oberaufsicht des Staates nach gesetzlichen Vorschriften ausgeübt werden durfte. In Preussen erfolgte die Aufhebung aller Patrimonialgerichtsbarkeit durch A. 40 der V.-U. vom 5. Dec. 1848 und durch den gleichlautenden A. 42. der V.-U. vom 31. Januar 1850, sowie indirekt auch durch A. 86, wornach alle richterliche Gewalt im Namen des Königs ausgeübt wird. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmungen ist demnächst die Verordnung vom 2. Januar 1849 ergangen, welche jede Art der standesherrlichen, grundherrlichen und städtischen Gerichtsbarkeit, so wie die geistliche Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten aufgehoben hat. Gleiche Grundsätze gelten in den neuerworbenen Provinzen (bis jetzt noch mit Ausnahme des Herzogthums Aremberg-Meppen), sodass alle Gerichtsbarkeit in Preussen jetzt lediglich eine staatliche und königliche ist.

2) Unabhängigkeit der Gerichte.*

Wenn somit die Gerichtsbarkeit, als ein staatliches Recht, vom Staatoberhaupte abgeleitet wird, so soll der Herrscher sich doch, um der Gerechtigkeit willen, jeder persönlichen Ausübung derselben enthalten, dieselbe vielmehr an Gerichtsbehörden übertragen, welche in ihrer eigentlichen Funktion, dem Rechtsprechen, von seinem und seiner Verwaltungsbehörden persön-

---

*) Hauptwerke: J. L. Klüber, Die Selbstständigkeit des Richteramtes und der Unabhängigkeit seines Urtheils im Rechtsprechen. Frankf. 1832. Heinrich Simon, Die preussischen Richter und die Gesetze vom 29. März 1844 (II. Aufl. Mit einem Nachworte an Herrn v. Kamptz.) Frankf. a. M. 1845. B. W. Pfeiffer, Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Richteramtes. Göttingen 1851.

lichem Belieben durchaus unabhängig dastehen. Dies war schon zu Reichszeiten anerkannt. Obgleich nach der spätern Entwicklung die Landeshoheit, als Landesstaatsgewalt, die Quelle aller Gerichtsbarkeit in ihrem Territorium war, so durften doch die deutschen Landesherrn die Gerichtsbarkeit nicht in eigener Person üben, sondern waren vielmehr reichsgesetzlich verpflichtet, ihre Ausübung ordentlichen Gerichten, die »mit rechtschaffenen, geschickten und auf die Justiz vereidigten Beamten« besetzt sein sollten,« zu übertragen. (Leist a. a. O. S. 495.) Handelte ein Landesherr oder eines seiner Regierungskollegien dagegen und masste sich die Entscheidung von Justizsachen an, so machte er sich der Kabinetsjustiz schuldig, welche ein Gegenstand gerechter Ahndung durch die höchsten Reichsgerichte war (Leist a. a. O. §. 156. Moser von der Landeshoheit in Justizsachen Kap. I. §. 17). Nach Untergang des deutschen Reiches ging dieser Grundsatz in die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten über, welche schon vor 1848 sämmtlich derartige ausdrückliche Bestimmungen enthielten z. B. Bayern 1818 Tit. VIII. §. 3. Baden 1818 §. 4. Würtemberg 1819 §. 93. K. Sachsen 1831 §. 47. Kurhessen 1831 §. 123.

In den Grundrechten der deutschen Nation A. IX. §. 42 heisst es: »Die richterliche Gewalt wird selbstständig von den Gerichten ausgeübt. Kabinets- und Ministerialjustiz ist unstatthaft.« In der preussischen V.-U. vom 31. Januar 1850 A. 86 fand dieser Satz folgende Formulirung: »Die richterliche Gewalt wird — — — durch unabhängige, keiner andern Autorität, als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt.« Darnach kann im preussischen Staate die Gerichtsbarkeit in allen bürgerlichen und peinlichen Sachen nur durch die ordentlichen, verfassungsmässig dazu bestellten Gerichte ausgeübt werden, welche innerhalb der Grenzen ihres Berufes d. h. in ihrer eigentlichen richterlichen Wirksamkeit, selbstständig und unabhängig und keiner andern Autorität, als der des Gesetzes unterworfen sind. Niemand, selbst der König und der Justizminister nicht, dürfen einem Gerichte Weisungen ertheilen, wie es im einzelnen Falle Recht sprechen soll; dahinzielende Rescripte und Kabinetsschreiben hat das Gericht unbeachtet bei Seite liegen zu lassen. Durch ihre Befolgung würde ein Richter sogar seinen Amtseid

brechen und eine schwere Verantwortung auf sich laden. Waren s. g. Machtsprüche schon im absoluten Preussen grundsätzlich ausgeschlossen, so wäre es jetzt zugleich ein schwerer Verfassungsbruch, wenn der König, ein Minister oder eine Verwaltungsbehörde irgendwie in den Wirkungskreis der Justiz eingreifen wollte. Auch bedürfen richterliche Entscheidungen niemals der Bestätigung einer andern Person oder Behörde zu ihrer Gültigkeit.

Aber der abstrakte Satz, dass der Souverän keinen Einfluss üben dürfe auf die Entscheidungen der Gerichte, als Behörden, das Verbot der s. g. Kabinetsjustiz, genügt nicht. Damit thatsächlich doch nicht ein solcher geübt werde, muss auch die persönliche Stellung der einzelnen Richter eine möglichst unabhängige sein; sie müssen in ihrem Amte so sicher sein, dass sie ohne jede Menschenfurcht, nur ihrem Gewissen und ihrer juristichen Ueberzeugung zu folgen und auf Gunst von oben oder unten keine Rücksicht zu nehmen brauchen. Verfassungsparagraphen werden freilich niemals allein ausreichen, um unabhängige und gewissenhafte Richter zu erziehen. Das Wichtigste bleibt immer das in dem Richterstande wurzelnde Ehrgefühl, die unerschütterliche Berufstreue, die unbeugsame Standestradition, welche auch den Schwächern zur Stütze dient. Dennoch sind auch positive Rechtssätze nicht zu unterschätzen, welche den richterlichen Beamten eine gegen Willkühr und Missgunst möglichst gesicherte Stellung einräumen.

Während das ältere deutsche Staatsrecht, besonders unter dem Einflusse der Cramer'schen Theorie, allen Staatsbeamten, ohne Unterschied ihrer Funktion, eine weitgehende Sicherung ihrer amtlichen Stellung einräumte (B. I. S. 349), hat erst das neuere Staatsrecht einen Unterschied zwischen richterlichen und nichtrichterlichen Beamten begründet und ersteren viel grössere Garantien gewährt als letzteren. Diese Unterscheidung ist auch tief in unser preussisches Staatsrecht eingedrungen und die den Richtern eingeräumten Garantien sind in folgenden Verfassungssätzen ausgesprochen. A. 87 sagt: »Die Richter werden vom Könige oder in dessen Namen auf ihre Lebenszeit ernannt.« Somit ist der ihnen ertheilte Auftrag ein unwiderruflicher; wenigstens müssen die in etatsmässige Stellen zu berufenden Richter stets lebenslänglich ernannt werden. »Die Richter können nur

durch Richterspruch aus Gründen, welche die Gesetze vorgesehen haben, ihres Amtes entsetzt oder zeitweise enthoben werden. Die vorläufige Amtssuspension, welche nicht kraft des Gesetzes eintritt, und die unfreiwillige Versetzung an eine andere Stelle oder in den Ruhestand können nur aus den Ursachen und unter den Formen, welche im Gesetze angegeben sind und nur auf Grund eines richterlichen Beschlusses erfolgen.«

Der gemeinrechtliche deutsche Grundsatz, dass richterliche Beamte gegen ihren Willen nur durch Urtheil und Recht ihres Amtes entlassen oder versetzt werden können, war auch in Preussen geltendes Recht. (A. L. R. Th. II. Tit. 17 §. 99: »Wer ein richterliches Amt bekleidet, kann nur bei den vorgesetzten Gerichten oder Landeskollgien wegen seiner Amtsführung belangt, in Untersuchung genommen, bestraft oder seines Amtes entsetzt werden.« A. G. O. Th. III. Tit. 1 §§. 19—22. Tit. 2 §. 10 und Tit. 8 §. 37). Allein durch die beiden Gesetze vom 29. März 1844 betr. »das gerichtliche und Disciplinarverfahren gegen Beamte« und betr. »das bei Pensionirungen zu beobachtende Verfahren« wurde die gute deutsche und altpreussische Rechtsauffassung bedenklich erschüttert.[1] Diese Gesetze wurden im Bezug auf den Richterstand durch §. 3 der Verordn. vom 6. April 1848 »über einige Grundlagen der preussischen Verfassung« wieder aufgehoben und zwar ohne Wiederherstellung der früher bestandenen gesetzlichen Bestimmungen. Diese Lücke füllte dann die Verordn. vom 5. Dec. 1848, später das Gesetz vom 7. Mai 1851 betr. »die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand« aus, welches das gegenwärtig geltende Recht über diesen Gegenstand enthält. Dasselbe ist als Ausführung der Grundsätze des A. 87 der V.-U. durch Verordn. vom 23. Sept. 1867 auch auf die neuerworbenen Landestheile ausgedehnt worden. Der Inhalt dieses Gesetzes ist bereits an anderer Stelle (B. I. §. 102) hinreichend erörtert worden. Auch trägt es zur Bewahrung der richterlichen Unab-

---

1) Dagegen ist die oben erwähnte, von edelem Eifer durchglühte Schrift Heinrich Simons gerichtet, welche eine ganze Literatur für und wider diese Gesetze hervorrief. Ein charakteristisches Denkmal büreaukratischer Ueberhebung ist die Gegenschrift von Kamptz, Prüfung der Druckschrift des Stadtgerichtsraths Simon, die preussischen Richter u. s. w. Berlin 1845.

hängigkeit bei, dass das Aufsteigen in höher dotirte Stellen nach einer festen Regel stattzufinden hat. (B. I. S. 337.) Der im Kommissionsentwurf der Nationalversammlung enthaltene Passus: »Die Verleihung von Titeln, die nicht unmittelbar mit dem Amte verbunden sind, und von Orden, sowie die Zuwendung von Gratifikationen an Richter darf nicht stattfinden,« wurde nicht in die Verfassung aufgenommen. Dagegen ist der A. 88: »Den Richtern dürfen fortan andere besoldete Staatsämter nicht übertragen werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz«, durch ein Gesetz vom 30. April 1856 wieder aufgehoben worden.

Aus dem Grundsatze der Unabhängigkeit der Rechtspflege werden noch folgende Regeln abgeleitet:

a. Niemand darf, wenn er sich in seinem Rechte verletzt fühlt, an der Betretung und weitern Verfolgung des Rechtsweges gehindert werden, soweit die angebliche Rechtsverletzung, nach der Gesetzgebung des Landes, zur Kompetenz der Gerichte gehört. Der Rechtsweg muss allen offen stehen, nicht blos den Einheimischen, sondern auch den Fremden.[1] Auch den Armen soll er nicht mittelbar dadurch verschlossen werden, dass sie ausser Stande sind, die Gerichtskosten zu bezahlen. Der Staat gewährt ihnen durch das s. g. Armenrecht wenigstens Stundung der Processkosten und sorgt für ihre Vertretung von Amtswegen.

Verweigerung oder Verzögerung der Justiz durch den Landesherrn und seine Behörden war schon zu Reichszeiten verboten. Landtagsabschiede, Reversalien und Landesprivilegien erklären es überall einstimmig als den obersten Satz des Landesstaatsrechtes: »dass die liebe Justiz einem jedem ohne Respekt, schleunig mitgetheilt, keinem zur Ungebühr aufgehalten, niemand mit Extrajudicialdekreten, Mandaten, Rescripten oder

---

1) Eine wenig ehrenvolle Stelle in der Geschichte der preussischen Justiz nimmt das Verhalten gegen den Herzog von Rovigo ein, welchem man erst die Justiz ganz verweigerte, dann die Rechtsfrage durch einen Ministerialbeschluss so künstlich verstellte, dass er seine vermeintlichen Ansprüche auf die Domäne Sommereschenburg nicht zur Geltung bringen konnte, obgleich er dieselbe nicht als »Dotation«, sondern kraft eines privatrechtlichen Titels besass. Bericht über den Process zwischen dem Herzog v. Rovigo und dem preussischen Fiskus, von Herrn Milan in Paris, bei Klüber a. a. O. S. 122—129.

wie es sonsten Namen haben möchte, beschwert, sondern der Justiz ihr straker Lauf gelassen werde«.

Diesem allgemein anerkannten Satz der territorialen Gerichtsverfassungen gewährte die Reichsgewalt durch die Reichsgerichte ihren Schutz. Weder ein Appellationsprivilegium, von welcher Art es auch sein mochte, noch der Mangel einer gesetzlichen Appellationssumme stand einer bei den höchsten Reichsgerichten anzubringenden Beschwerde über eine von den Landesgerichten begangene Verzögerung oder Verweigerung der Justiz entgegen.[1]

Die deutsche Bundesverfassung konnte ihrer ganzen Natur nach keine oberstrichterliche Instanz zur formellen und materiellen Prüfung der von den Landesgerichten gefällten Erkenntnisse gewähren; doch wollte auch sie nicht den Rechtsschutz deutscher Unterthanen ganz von dem Belieben der einzelnen Staatsgewalten, ihrer Träger und Behörden, abhängig machen.

Wenn in einem einzelnen Bundesstaate der gerichtlichen Verfolgung oder gesetzmässigen Behandlung von Justizsachen rechtswidrige Hindernisse in den Weg gelegt werden sollten, so war die Bundesversammlung für diesen Fall verpflichtet, auf die deshalb bei ihr erhobenen Beschwerden die erforderliche Abhülfe zu bewirken. (Zachariä a. a. O. B. II. S. 784 §. 281.) Der A. 29 der W. Schl. A. ist in die deutsche Reichsverfassung übergegangen und bildet deren A. 77: »Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt und auf gesetzlichem Wege ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrathe ob, erwiesene nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurtheilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen und darauf die gerichtliche Hülfe bei der Bundesregierung, die zu der

---

1) Aurea bulla Cap. XI. §. 3: Quamdiu querulantibus non fuerit denegata justitia. §. 4: In defectu vero justitiae ad imperialem curiam et tribunal — — his, quibus fuerit denegata justitia, liceat appellare.« R. A. v. 1512 Tit. IV. §. 13. K. G. O. von 1555. Th. II. Tit. 1. §. 2. J. H. Böhmer, diss. de origine, progressu atque indole querelae denegatae vel protractae justitiae. Halae 1738 in exerc. ad P. T. VI. exerc. 103. Moser, Von der deutschen Justizverf. Th. I. S. 913. Leist a. a. O. §. 161. S. 515.

Beschwerde Anlass gegeben hat, zu bewirken.« (Thudichum, Verfassungsr. des nordd. Bundes S. 108 ff.)

b. A. VII. der preussischen V.-U. sagt: »Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ausnahmegerichte und ausserordentliche Kommissionen finden nicht statt.« Dieser den Grundrechten der deutschen Nation entlehnte Satz findet sich in fast allen Verfassungsurkunden wieder und stellt die Unabhängigkeit der Rechtspflege dadurch sicher, dass er verbietet, irgend eine Sache oder eine Person dem Gerichte zu entziehen, welches durch die Bestimmungen des Gesetzes für sie kompetent ist. Diese Verfassungsbestimmung ist nur gegen willkührliche Verfügungen gerichtet, welche für den einzelnen Fall dem gesetzlichen Richter einen andern substituiren wollen. Wo die Nothwendigkeit eintritt, Ausnahmen von dem Grundsatze zu machen, dass nur der ein für allemal vom Gesetz für zuständig erklärte Richter erkennen dürfe, müssen diese Ausnahmen und das Verfahren bei der Substitution im voraus normirt werden. Der vermöge einer solchen gesetzlich geordneten Substitution eintretende Richter ist dann eben »der gesetzliche Richter«, welchen das Gesetz für den einzelnen Fall bezeichnet. Was die kurhessische V.-U. von 1831 §. 114 ausdrücklich sagt: »Niemand darf seinem gesetzlichen Richter, sei es in bürgerlichen oder peinlichen Fällen entzogen werden, es sei denn auf dem regelmässigen Wege nach den Grundsätzen des bestehenden Rechtes durch das zuständige Gericht,« liegt stillschweigend auch in dem ersten Absatze des A. VII. der preuss. V.-U.

Der zweite Absatz des Art. VII verbietet, dass für einzelne Fälle durch eine Verwaltungsmassregel an Stelle der durch das Gesetz bestimmten Gerichte andere Gerichte oder ausserordentliche Kommissionen gesetzt werden. Dies bezieht sich nicht nur auf die Entscheidung, sondern auch auf die Untersuchung von Rechtsfällen. Die preuss. V.-U. macht in Art. 111 selbst eine Ausnahme von diesem Grundsatze des Art. VII. Es kann nemlich nach Art. 111 in dem Falle, wenn für einen Ort oder Distrikt der Belagerungszustand förmlich erklärt worden ist, der Art VII zeit- und distriktsweise ausser Kraft gesetzt werden, wo dann die Kriegsgerichte theilweise an die Stelle der ordentlichen Gerichte treten. Das

Nähere ist durch das erwähnte Gesetz vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand geordnet. (B. II. S. 263). Durch die Regierungsproposition vom 7. Januar 1850 Nr. X kam A. 95 in die jetzt geltende V.-U.: »Es kann durch ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz ein besonderer Schwurgerichtshof errichtet werden, dessen Zuständigkeit die Verbrechen des Hochverraths und diejenigen schweren Verbrechen gegen die innere und äussere Sicherheit des Staates, welche ihm durch das Gesetz überwiesen werden, begreift. Die Bildung der Geschworenen regelt das Gesetz.«

Das Verfassungsänderungsgesetz vom 21. Mai 1852 hat unter Aufhebung des Art. 95, in Art. 3 dieselben Bestimmungen mit der Modifikation wiederholt, dass der in Rede stehende Gerichtshof kein Schwurgerichtshof sein solle. Darauf ist durch Gesetz vom 25. April 1853 das Kammergericht zu Berlin zum Staatsgerichtshofe für die Untersuchung und Entscheidung aller Staatsverbrechen bestellt worden, eine Einrichtung, welche in der Zeit einer charakterlosen Reaktion zwar verfassungsmässig zu Stande gekommen, dennoch mit dem Geiste der konstitutionellen Staatsordnung in schroffstem Widerspruche steht. (v. Rönne B. I. Abth. 1. § 57 S. 319 ff.) Das Gesetz vom 25. April 1853 »betr. die Kompetenz des Kammergerichts zur Untersuchung und Entscheidung wegen der Staatsverbrechen und des dabei zu beobachtenden Verfahrens« ist durch die Verordn. vom 23. Mai 1867 auf die neu erworbenen Landestheile ausgedehnt worden.

Art. 91 der preuss. V.-U. bestimmt: »Gerichte für besondere Klassen von Angelegenheiten, insbesondere Handels- und Gewerbsgerichte, sollen im Wege der Gesetzgebung an den Orten errichtet werden, wo das Bedürfniss solche erfordert. Die Organisation und Zuständigkeit solcher Gerichte, das Verfahren bei denselben, die Ernennung ihrer Mitglieder, die besondern Verhältnisse der letztern und die Dauer ihres Amtes werden durch das Gesetz festgestellt.« Jedoch können Gerichte, welche in Folge dieses Artikels errichtet werden, nicht als Ausnahmegerichte bezeichnet werden, sondern stellen sich ebenso, wie die Militärgerichte für Strafsachen, als besondere Gerichte, fora specialia, dar.

3) Grundsatz der wiederholten Prüfung richterlicher Urtheile durch einen geordneten Instanzenzug.*

Dem altdeutschen Processe war ein eigentlicher Instanzenzug fremd. Das s. g. Schelten des Urtheils hatte eine andere Bedeutung; es war »eine Klage wegen ungerechten Urtheils gegen die Urtheilsfinder« (arguere sententiam a juratis latam). Als aber mit Untergange der Schöffenverfassung das volksthümliche Element der Rechtsprechung verloren ging und Gerichtsherrlichkeit und Urtheilsfindung in den landesherrlichen Gerichten, die reine Beamtengerichte waren, zusammenfloss, suchte man nach einer neuen Garantie für die Unparteilichkeit und Gründlichkeit der Rechtsprechung. Diese glaubte man in der wiederholten Prüfung der gesprochenen Urtheile durch stufenweis übergeordnete Gerichte zu finden. Damit ging das im spätern römischen und römisch-kanonischen Processe ausgebildete Appellationssystem in den gemeinen deutschen Process über.

In Gemässheit der Reichsgesetze hatten die Landesherrn nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, in ihren Territorien zwei Instanzen anzuordnen, Untergerichte und Obergerichte. (Deputationsabschied vom J. 1600 §. 15.) Eine Vernachlässigung dieser Pflicht würde eine Beschwerde der Unterthanen an die Reichsgerichte, ja ein Einschreiten dieser von Amtswegen begründet haben. (J. R. A. §. 109.) Die erste Instanz bildeten unter verschiedenen Namen die Untergerichte, landesherrliche, städtische, patrimoniale, die zweite die landesherrlichen Landhofgerichte, Landgerichte, judicia aulica, curiae provinciales, deren »Einrichtung in mehreren Stücken der des Reichskammergerichts ähnlich war, während die Justizkanzleien, Regierungen, Hofrathskollegien dem Reichshofrathe nachgebildet waren«.[1]

---

*) Matthäus Joseph Schick, Ueber das reichsständische Instanzenrecht, deren unerlaubte Vervielfältigung und insbesondere von der s. g. Kabinetsjustiz. Giessen 1802.

1) Leist a. a. O. S. 499. C. G. Buder, de origine judiciorum aulicorum. Jenae 1759. Malblank, consp. rei judiciariae germ. §. 185 p. 336. W. A. Rudloff's Abh. von der Aehnlichkeit der deutschen Hofgerichte mit dem kaiserl. und Reichskammergerichte. Bützow 1769.

Von diesen landesherrlichen Gerichten zweiter Instanz ging regelmässig die Oberappellation in Civilsachen an die höchsten Reichsgerichte mit ihrer im wesentlichen konkurrirenden Gerichtsbarkeit. Diese Regel wurde aber dadurch wesentlich unterbrochen, dass viele Landesherrn uneingeschränkte Appellationsprivilegien erhalten hatten; sie übernahmen damit aber zugleich die Verpflichtung ihren Unterthanen die verloren gegangene dritte Instanz bei den Reichsgerichten durch ein höchstes Landesgericht zu ersetzen, welches für sie nun ganz an die Stelle der Reichsgerichte trat. So entstanden in den grossen, besonders kurfürstlichen Territorien Oberappellationsgerichte, suprema tribunalia, z. B. das Oberappellationsgericht für Braunschweig-Lüneburg zu Cella 1711, für Hessen-Kassel zu Kassel 1743. Das kurbrandenburgische Privilegium von 1586 wurde erst 1746 auf Magdeburg, Kleve, Pommern, Halberstadt, Minden, Kamin, Mörs, Mark, Ravensberg und Teklenburg, 1750 auf Ostfriesland ausgedehnt, so dass erst von diesem Jahre ab das ganze, zum deutschen Reiche gehörige Territorium der Könige von Preussen von der Reichsgerichtsbarkeit eximirt war. Seitdem war das Geheime Obertribunal zu Berlin der höchste Gerichtshof für alle königlichen Lande.

Die deutsche Bundesakte, welche den Unterthanen allerdings den reichsgerichtlichen Schutz nicht wiedergeben konnte, wollte ihnen wenigstens die damals noch besonders hochgeschätzte Garantie der drei Instanzen von Bundeswegen zusichern. Es wurde daher der Art. 12 in dieselbe aufgenommen:

»Diejenigen Bundesglieder, deren Besitzungen nicht eine Volkszahl von 300,000 Seelen erreichen, werden sich mit den ihnen verwandten Häusern oder andern Bundesgliedern, mit welchen sie wenigstens eine solche Volkszahl ausmachen, zur Bildung eines gemeinschaftlichen obersten Gerichtes vereinigen. In den Staaten von solcher Volksmenge, wo schon jetzt dergleichen Gerichte dritter Instanz vorhanden sind, werden jedoch diese in ihrer bisherigen Eigenschaft erhalten, wofern nur die Volkszahl, über welche sie sich erstrecken, nicht unter 150,000 Seelen ist.« In Folge dieses Artikels wurden mehrere gemein-

same Oberappellationsgerichte errichtet und bestehen dergleichen noch zu Jena, Lübeck, Rostock.

Nach A. 92 der preuss. V.-U. soll in Preussen nur Ein oberster Gerichtshof bestehen. (B. I. S. 282.) Dazu kam die Uebergangsbestimmung des Art. 116: »Die noch bestehenden beiden obersten Gerichtshöfe sollen zu einem einzigen vereinigt werden. Die Organisation erfolgt durch ein besonderes Gesetz.« Dies Gesetz ist am 17. März 1852 erlassen und es ist dadurch die Vereinigung des Geh. Obertribunals und des Rheinischen Revisions- und Kassationshofes zu einem obersten Gerichtshofe für die ganze Monarchie unter dem Namen »Obertribunal« erfolgt. Durch Verordnung vom 3. Okt. 1866 und vom 25. Juni 1867 A. 17 wurde das Obertribunal auch zum obersten Gerichtshofe für das Gebiet der Stadt Frankfurt a. M., durch Verordn. vom 13. Mai 1867 für den hessen-homburgischen Amtsbezirk Meisenheim, durch Verordn. vom 22. Mai 1867 für die vormals bayerische Enklave Kaulsdorf berufen. Für alle übrigen neuerworbenen Gebietstheile wurde dagegen durch Verordn. vom 27. Juni 1867 ein gemeinschaftlicher oberster Gerichtshof zu Berlin errichtet, welcher die Benennung »Oberappellationsgericht« führt. Da diese Verordnung unzweifelhaft mit Art. 92 der V.-U. in Widerspruch steht, so bleibt es die Aufgabe der Staatsregierung durch Vereinigung beider obersten Gerichtshöfe, auf dem Wege der Gesetzgebung, den verfassungsmässigen Zustand wiederherzustellen. (»Die Vereinigung dieses Gerichtshofes mit dem Obertribunal bleibt einem besondern Gesetze vorbehalten.«)

Zu diesen beiden preussischen obersten Gerichtshöfen ist in dem Reichsoberhandelsgericht zu Leipzig noch ein dritter getreten. In Folge des jetzt als Reichsgesetz geltenden Bundesgesetzes vom 12. Juni 1869 § 12 tritt »das Oberhandelsgericht in Handelssachen an die Stelle des für das Gebiet, in welchem die Sache in erster Instanz anhängig gewesen ist, nach den Landesgesetzen bestehenden obersten Gerichtshofes mit derjenigen Zuständigkeit, welche nach diesen Landesgesetzen dem obersten Gerichtshofe gebührt«.

Diese Möglichkeit einer wiederholten Prüfung des Urtheils galt zu Zeiten des Reiches und des deutschen Bundes als ein Grundrecht deutscher Unterthanen. Man betrach-

tete das s. g. Recht der drei Instanzen sogar als eine im Wesen der Justiz begründete, nothwendige Einrichtung, welche den ältern Juristen fast wie ein Vernunftgebot erschien. Man beachtete dabei nicht, dass diese Einrichtung dem ältern deutschen Process fremd geblieben und erst mit den Beamtengerichten und dem schriftlichen Verfahren aufgekommen war, dass sie wesentlich mit der Abstufung der Gewalten in Deutschland (grundherrliche Gerichte in der ersten, landesherrliche in der zweiten, Reichsgerichte in der dritten Instanz) zu Zeiten des Reiches zusammenhing und ihren Hauptgrund in der unerträglich schlechten Beschaffenheit der Untergerichte hatte. Man übersah bei diesem Enthusiasmus für die drei Instanzen, dass durch den beliebigen Gebrauch von Rechtsmitteln jede unzufriedene Partei eine endlose Verzögerung der Rechtsstreitigkeiten herbeiführen konnte und dass jede Garantie fehlte, dass das Urtheil der höhern Instanz materiell richtiger ausfiel, als das der untern. Als man daher in den neuern Processordnungen zu den gesunden altgermanischen Prinzipien der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit zurückkehrte, kam man zu der Einsicht, dass der einst so hochgehaltene Grundsatz der drei Instanzen vielfach auf einem ehrwürdigen Aberglauben beruhe, dass derselbe wenigstens nur für eine ganz specifische Form des Verfahrens anwendbar und nützlich gewesen, mit der Mündlichkeit und Unmittelbarkeit des Verfahrens aber unverträglich sei. Es kennen daher die auf Mündlichkeit beruhenden neuern Processgesetze in Deutschland nur eine einmalige Appellation, diese freilich mit unbeschränkter Zulassung neuer Thatsachen und Beweise, wogegen der neueste Entwurf einer deutschen Processordnung die Appellation auch in zweiter Instanz in der Beweisfrage ausschliesst und nur eine s. g. Revision zulässt.

Während das ältere Recht eine höchste Instanz nur im Interesse der Parteien verlangt, deshalb auch zwei höchste Gerichte mit konkurrirender Gerichtsbarkeit zulässig findet, fordert der moderne Staat, aus rein öffentlich rechtlichen Gründen, Eine höchste Instanz, um die Rechtseinheit zu erhalten, um die einheitliche Anwendung der Gesetze nicht durch die abweichenden Präjudicien verschiedener höchster Gerichtshöfe in Frage zu stellen. Das Interesse der Parteien tritt dabei in den Hintergrund, das Staatsinteresse in den Vordergrund. (Joly de Fleury sagt:

»car c'est l'intcrêt public et le respect de la loi plus que l'interêt de la partie que l'on consulte«). Als massgebendes Vorbild hat hier der französische Kassationshof gedient, welcher aus einer Abtheilung des alten königlichen Staatsraths, dem »conseil des parties« hervorgegangen, auch h. z. T. kein eigentlich höchster Gerichtshof ist, wenn er auch als »tribunal unique et sédentaire auprès du corps legislatif« bezeichnet wird.[1] Nach dem Grundsatze: »sous aucun prétexte et en aucun cas le tribunal ne pourra connaître du fond des affaires« kann er Urtheile wegen Gesetzesverletzungen kassiren, nicht aber selbst ein neues Urtheil an die Stelle des kassirten setzen, sondern die Sache nur an die Instanz zurückverweisen. Welche Gestalt und Kompetenz das neu zu errichtende höchste deutsche Reichsgericht erhalten wird, ist das schwierigste Problem unserer gegenwärtigen Gesetzgebung.[2] Nur soviel steht fest, dass es keine dritte Instanz im Sinne eines allgemeinen deutschen Oberappellationsgerichtes, keine neue Auflage des alten Reichskammergerichts werden kann. Der jetzt noch in einem grossen Theile von Deutschland geltende Grundsatz der drei Instanzen wird mit Durchführung der neuen Processordnung dahinschwinden, und zwar ohne Verlust für das Rechtsleben der Nation, weil an seine Stelle bessre und zeitgemässre Garantien treten.

4) Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens.*

Oeffentlichkeit und Mündlichkeit sind nicht zusammenfallende, wohl aber nah verwandte Begriffe. Man kann sich zwar Mündlichkeit ohne Oeffentlichkeit, nie aber Oeffentlichkeit

---

1) Hauptwerk über den Kassationshof ist: »La cour de cassation. Lois et réglements à l'usage de la cour de cassation, recueillis et annotés par A. P. Tarbé. Paris 1840. Unter den deutschen Schriftstellern vergl. besonders A. Leonhardt, Zur Reform des Civilprocesses in Deutschland. II. Beitrag. 1865 S. 178 ff. §. 26.

2) Vergl. hierüber besonders den Aufsatz des Oberappellationsgerichtsrathes Dr. John in Lübeck: »Der höchste Reichsgerichtshof als Oberrevisionsgericht in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten«. Aus Behrends Zeitschr. für Gesetzgebung. 1873.

*) Bahnbrechend wirkte besonders A. v. Feuerbach, Betrachtungen über die Oeffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerechtigkeitspflege. Giessen 1821. Mittermaier, Die Mündlichkeit, das Anklageprinzip, die Oeffentlichkeit und das Geschworengericht (Stuttgart 1845). Vergl. auch Bluntschli, Allgem. Staatsr. B. II. S. 212 ff.

ohne Mündlichkeit denken. In der Regel gehen sie aber Hand in Hand. Ihr Gegensatz ist Schriftlichkeit und Heimlichkeit des Verfahrens. Alle Völker mit einem gesunden Leben, mit einer lebendigen Theilnahme für die wichtigste Funktion der Staatsgewalt, die Handhabung der Gerechtigkeit, haben in ihrem gerichtlichen Verfahren diesen beiden Prinzipien gehuldigt. In offener Markthalle sassen die römischen Prätoren, auf dem Malberge hegten die deutschen Richter Gericht. Die Oeffentlichkeit des Verfahrens galt unsern Vorfahren als ein selbstverständliches Attribut der Rechtspflege.

Verloren gingen uns diese beiden Prinzipien mit dem Untergange unserer volksthümlichen Gerichtsverfassung, mit dem Erstarren und Verkümmern unseres Volkslebens überhaupt, wie es im XVI. und VXII. Jahrhundert eintrat. Einfluss auf diese Umgestaltung übte besonders das Vorbild des Inquisitionsprocesses der geistlichen Gerichte, die Einführung eines fremden Rechtes in fremder Sprache, die Zurückdrängung des Volkes vom öffentlichen Leben, die absolutistische und bureaukratische Richtung, welche seitdem unser ganzes Staatsleben beherrschte. An die Stelle der unmittelbaren mündlichen Verhandlung trat die absolute Schriftlichkeit, welche nur dem Werth beilegt, was im Aktenmaterial enthalten ist: »quidquid non in actis, non est in mundo«, welche den erkennenden Richter jedem unmittelbaren Verkehre mit den Parteien und dem Angeklagten entrückte. Die unbeschränkte Oeffentlichkeit unseres altdeutschen Processes ist lediglich durch die Schriftlichkeit verdrängt worden. Mit dem vollen Siege der Schriftlichkeit schlossen sich die Thüren der Gerichtssäle von selbst. Während sich so in Deutschland die Rechtspflege dem Volksleben völlig entfremdete, betrachteten die Engländer die Oeffentlichkeit und Mündlichkeit ihres Gerichtsverfahrens stets als einen wesentlichen Theil ihrer freien Staatsordnung. Seit den Freiheitskriegen waren auch in Deutschland die Bestrebungen ausgezeichneter Juristen (Feuerbach, Mittermaier), welche hier als die Vorkämpfer der öffentlichen Meinung auftraten, auf die Erringung dieser Güter gerichtet. Aber bis zum J. 1848 bestanden diese Grundsätze nur auf dem linken Rheinufer, in Folge der dort eingeführten französischen Gesetzgebung, auch trugen ihnen einige preussische Gesetze von 1846

und 1847 in untergeordneter Weise Rechnung. Allgemein angenommen wurden sie in Deutschland erst mit dem J. 1848.

Nach dem Vorgange des Art. 45 der Grundrechte des deutschen Volkes: »Das Gerichtsverfahren soll öffentlich und mündlich sein«, bestimmt Art. 93 der preuss. V.-U.: »Die Verhandlungen vor dem erkennenden Gerichte in Civil- und Strafsachen sollen öffentlich sein. Die Oeffentlichkeit kann jedoch durch einen öffentlich zu verkündenden Beschluss des Gerichtes ausgeschlossen werden, wenn sie der Ordnung oder den guten Sitten Gefahr droht. In andern Fällen kann die Oeffentlichkeit nur durch ein Gesetz beschränkt werden.« Im Einklang hiermit bestimmt die später von den Kammern genehmigte Verordn. vom 2. Januar 1849 über die Organisation der Gerichte § 32: »dass die Verhandlungen vor dem erkennenden Gerichte und die Verkündigung der Urtheile ohne Beschränkung öffentlich sind, sofern nicht Ausnahmen durch die Gesetze bestimmt werden, indess kann das Gericht durch einen öffentlich zu verkündenden Beschluss die Ausschliessung der Oeffentlichkeit anordnen, wenn dies von ihm aus Gründen des öffentlichen Wohles oder der Sittlichkeit für angemessen erachtet wird«. Uebrigens bezieht sich die Oeffentlichkeit nur auf den erkennenden Richter, nicht auf die Voruntersuchung und die Berathungen und Abstimmungen der Richter. Auch fur die vor dem Kammergerichte, als Staatsgerichtshof, zu verhandelnden Untersuchungen wegen Staatsverbrechen ist die Qeffentlichkeit der Hauptverhandlung vorgeschrieben. Art. 3 des Gesetzes vom 25. April 1853. Selbst für das Verfahren vor den ausserordentlichen Kriegsgerichten während des Belagerungszustandes ist in § 13 Nr. 1 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 Mündlichkeit und Oeffentlichkeit des Verfahrens angeordnet.

In der seit 1848 erfolgten Annahme oder Wiederherstellung dieser beiden Prinzipien liegt ein bedeutsamer Fortschritt unseres deutschen Staatslebens.

Die Mündlichkeit, deren wahres Wesen nicht im Ausschlusse aller schriftlichen Aufzeichnungen in allen Stadien des Processes, sondern vielmehr darin besteht, dass die mündliche Verhandlung allein die Grundlage der richterlichen Entscheidung bildet, stellt einen lebendigen, unmittelbaren Verkehr zwi-

schen dem Gerichte und den Parteien her, lässt den Richter einen offenen Blick in die wirkliche Sachlage thun und eine Menge eigner Eindrücke und Anschauungen gewinnen, während das schriftliche Verfahren die Sachlage nur durch die getrübte oder subjektiv gefärbte Brille des Protokollanten wiedergiebt. Vor allem ist eine freie richterliche Beweiswürdigung ohne Mündlichkeit nicht denkbar.[1] Die Mündlichkeit ist daher die Grundbedingung jedes guten Verfahrens, heilsam für den bürgerlichen, unentbehrlich für den peinlichen Process, welcher ohne sie geradezu zur empörenden Ungerechtigkeit ausarten kann.

Die Oeffentlichkeit des Verfahrens ist nur von Bedeutung bei wahrer Mündlichkeit. Wo der Schwerpunkt des Verfahrens in die schriftlichen Vorverhandlungen fällt und nur zum Schein ein mündliches Schlussverfahren stattfindet, verlieren die Verhandlungen das Interesse und veröden die Gerichtssäle. Eine wirkliche Oeffentlichkeit des Verfahrens ist zunächst wichtig für die Betheiligten, dann aber auch für das ganze Rechtsbewusstsein der Nation. In ihr liegt die einzig wirksame Kontrolle aller im Processe handelnden Personen, vor allem der Richter selbst, welche gerade beim mündlichen Verfahren eine viel grössere Freiheit der Bewegung haben müssen, als beim alten schriftlichen; durch sie wird eine heilsame Kritik geübt nicht blos über gewissenlose, sondern auch über unfähige Richter, welche ihrer Stellung nicht gewachsen sind. Das wichtigste ist aber die volkserziehende Kraft der Oeffentlichkeit. Nur im Lichte voller Oeffentlichkeit wachsen die Völker empor im Geiste der Gerechtigkeit und der wahren Freiheit.

---

1) Dies wird besonders von L. v. Bar, Ueber den Entwurf einer Processordn. des nordd. Bundes Berlin 1870 S. 7 hervorgehoben: »das Wesen der Mündlichkeit besteht bekanntlich nicht in dem absoluten Ausschlusse aller und jeder schriftlichen Fixirung der Processverhandlungen; letztere wird vielmehr bei unsern heutigen Kulturzuständen als unentbehrlich zu betrachten sein. Fasst man den Begriff der Mündlichkeit so, so erscheint die letztere nicht als eine exceptionelle, besonders erfundene Maxime des Verfahrens, sondern als ein Untersatz der freien richterlichen Beweisführung.« Glaser, Gesammelte kleine Schriften. 1868. B. II. S. 351 ff.

§. 186.

IV. Die bürgerliche Rechtspflege.

Die Privatrechte bestehen unabhängig vom Staate; sie sind nicht erst vom Staate geschaffen, sondern existiren überall, wo Menschen überhaupt gesellig mit einander verkehren. Das Privatrecht, als der Gegensatz des öffentlichen Rechtes, liegt daher ganz ausserhalb unsrer Darstellung. Nur der Schutz, welchen die Staatsgewalt den Privatrechten gewährt, fällt in das Gebiet des öffentlichen Rechtes. Sobald ein Volk sich auch nur zu den ersten Anfängen der Staatsordnung erhoben hat, nimmt die Staatsgewalt auch die Privatrechte der Einzelnen unter ihre Obhut; einerseits, weil auch der unvollkommenste

---

*) Hauptwerke: Chr. Martin, Lehrbuch des gemeinen deutschen bürgerlichen Processes (13. Aufl. 1862). J. Th. B. v. Linde, Lehrbuch des gemeinen deutschen Civilprocesses (7. Aufl. 1850). H. v. Bayer, Vorträge über den gemeinen deutschen ordentl. Civilprocess (9. Aufl. 1865). G. W. Wetzell, System des ordentl. Civilprocesses (3. Aufl. 1873). A. Renaud, System des ordentl. Civilprocesses, 1867. W. Endemann, Das deutsche Civilprocessrecht. 1868. Eine Skizze des deutschen Civilprocesses giebt L. v. Bar in Holtzendorff's Encyklop. (II. Aufl.) S. 559—605. Derselbe legt die leitenden Grundgedanken der modernen Reformbestrebungen auf diesem Gebiete in seiner Schrift: »Die Reform des Civilprocesses« mit grosser Klarheit dar, desgl. in seiner Schrift »über den Entwurf einer Processordnung des norddeutschen Bundes.« Berlin 1870. Für Preussen vergl. Dr. C. F. Koch, Das preussische Civilprocessrecht. Erster Theil. Handbuch des preussischen Civilprocesses. Berlin 1855. Dr. A. W. Hefftter, Civilprocess oder das gerichtliche Verfahren bei bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten im Gebiete des A. L. R. für die preussischen Staaten. Berlin 1856. Unserer geschichtlichen Skizze des preussischen Civilprocesses liegt die verdienstliche Schrift Abegg's, Versuch einer Geschichte der preussischen Civilprocessgesetzgebung. Breslau 1848, zu Grunde. Feine Bemerkungen über die Reformideen Friedrichs des Gr. finden sich bei F. Hinrichs, »Die Reform des Civilprocesses« in den preuss. Jahrb. B. XIX. S. 295—323. (1867). Hauptwerke zur Kenntniss des Hannöverschen Verfahrens und der darauf gegründeten Reformbestrebungen sind: Dr. A. Leonhardt, Das Civilprocessverfahren des Königreichs Hannover. Hannover 1861 und Derselbe, Die Reform des Civilprocesses in Deutschland (in zwei Abtheilungen). Hannover 1865. Für den neuesten Entwurf einer Civilprocessordnung des deutschen Reiches wichtig sind die Aufsätze von Planck, Ueber den Entwurf einer Civilprocessordnung für das deutsche Reich (Preuss. Jahrb. B. XXXI. 1873. S. 162 bis 194 u. S. 335—354), besonders weil in ihnen das Resultat der Kommissionsberathungen im wesentlichen wiedergegeben ist.

Staat sich wenigstens instinktiv zur Verwirklichung der Rechtsidee überhaupt berufen fühlt, andrerseits weil eine schrankenlose Selbsthülfe die ersten Ansätze seiner Rechtsordnung wieder in Frage stellen würde.

Neben dieser Möglichkeit seine Rechte gerichtlich geltend zu machen, besteht aber die Selbsthülfe noch lange in weitem Umfange fort, besonders in Deutschland. Ja, sogar die Fehde, dieser an gewisse Formen gebundene Privatkrieg, gilt bis ans Ende des Mittelalters für gewisse Stände als eine erlaubte Art der Selbsthülfe. Erst mit dem ewigen Landfrieden im J. 1495 gelangt in Deutschland die Rechtsidee dermassen zum Siege, dass jede Fehde verboten wird.

Unter Einfluss des römischen Rechtes, besonders des edictum Divi Marci mit seinen Privatstrafen, wird die Selbsthülfe in immer engere Grenzen eingeschlossen, bis sie im neuern Rechte nur zulässig erscheint, wo die Staatshülfe nicht zu erlangen ist und der wegen Mangels rechtzeitiger Hülfe zu besorgende Schaden unersetzlich sein würde oder um sich im Besitze zu behaupten (A. L. R. Einl. §§ 77 u. 78 Th. I. Tit. 7. §§ 141—147) oder wo ein Pfändungsrecht zur Sicherung des Beweises und Ersatzes von zugefügtem Schaden h. z. T. ausnahmsweise noch anerkannt ist. (Wilda, das Pfändungsrecht, Zeitschr. für deutsches Recht B. I S. 167—320). Wenn so der Staat die Selbsthülfe fast ganz ausschliesst, so übernimmt er dafür die Pflicht, seinen Bürgern den hinreichenden Schutz in ihrer privatrechtlichen Sphäre zu gewähren. Dies geschieht durch die Gerichte in der Form des Civilprocesses, welche bestrittene oder doch thatsächlich verletzte Privatrechte klarzustellen und nöthigen Falls dieselben zwangsweise zur Anerkennung zu bringen haben. Wenn der Staat bei Verfolgung dieser Aufgaben auch die Thätigkeit der betheiligten Privatpersonen in weitgehender Weise in Anspruch nimmt, so gehört doch eine gewisse Mitwirkung der Staatsorgane nothwendig zum Begriffe jedes Processes, welcher ohne gerichtliche Leitung und eventuelle Zwangsvollstreckung der Aussprüche des Gerichtes nicht denkbar ist.

Da es sich im bürgerlichen Processe immer nur um Rechte handelt, deren Geltendmachung vom Willen der Einzelnen ab-

hängt, auf welche sie jeder Zeit verzichten können, so leiht der Staat seinen Schutz nur auf Anrufen der verletzten Privatpartei. »Nemo judex sine actore.« Aus der Natur der im Civilprocesse geltend gemachten Rechte folgt, bei richtiger Einsicht in die Natur der Dinge, das s. g. Verhandlungsprinzip von selbst, wornach der Richter auch in einem bereits anhängig gemachten Civilprocesse wesentlich an die Initiative der Parteien gebunden bleibt. »Ne procedat judex ex officio.«

Da die bürgerliche Rechtspflege nur auf Verlangen der verletzten Privatpersonen und lediglich in deren Interesse geübt wird, so dringt der Staat auch keineswegs darauf, dass alle derartige Streitigkeiten vor sein Forum gebracht werden. Ihm kann es nur darauf ankommen, dass die Selbsthülfe ausgeschlossen und eine friedliche Erledigung der Streitigkeiten herbeigeführt wird. Ja, der Staat schafft und begünstigt sogar Einrichtungen, welche darauf berechnet sind, Privatstreitigkeiten ohne prozessualisches Verfahren zu beendigen, indem dadurch den Parteien Kostenaufwand und leidenschaftliche Erbitterung, den eigenen Gerichten Zeit und Mühe erspart wird.[1] Dahin gehört das Institut der Schiedsmänner, welches durch verschiedene Gesetze in den alten Provinzen der preuss. Monarchie eingeführt ist. Die Schiedsmänner sind dazu bestimmt, Parteien, welche sich freiwillig zur Schlichtung ihrer Streitigkeiten an sie wenden, anzuhören, ihre gegenseitigen Ansprüche und Einwendungen zu prüfen und wo möglich eine Vereinigung unter ihnen zu Stande zu bringen. Eine richterliche Entscheidung steht ihnen nicht zu. Die von ihnen zu Stande gebrachten Vergleiche haben aber dieselbe Wirkung wie die gerichtlichen. Es kann darauf gerichtliche Exekution erkannt werden. Das Amt der Schiedsmänner ist ein unbesoldetes Ehrenamt. Das von ihnen zu beobachtende Verfahren,

---

1) A. G. O. Einl. §. 22.: »Auch bei der zweckmässigsten Behandlung bleiben Processe wegen des nachtheiligen Einflusses, welchen sie nicht nur auf die Glücksumstände, sondern auch auf den sittlichen Charakter der Parteien haben können, stets ein in der bürgerlichen Gesellschaft möglichst zu vermeidendes Uebel. Der Richter muss sich daher bemühen, die entstehenden Processe durch gütliches Uebereinkommen beizulegen.«

so wie ihre Geschäftsführung sind durch besondere Gesetze und Instruktionen geregelt.[1]

Ausserdem ist es den Parteien in den Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen und Westfalen gestattet, ihre Rechtsstreitigkeiten statt durch die vom Staate bestellten Gerichte durch selbstgewählte Schiedsgerichte entscheiden zu lassen und auf deren Ausspruch zu kompromittiren. (A. G. O. Th. I, Tit. 2 §§ 167—176 und Tit. 30 §§ 48—55). Die Schiedsrichter müssen sowohl bei der Erörterung, als auch bei der Entscheidung des Streites die wesentlichen Vorschriften der Landesgesetze befolgen. Ihr Ausspruch ist nichtig, wenn die Parteien gar nicht gehört oder offenbar erhebliche Thatsachen unerörtert gelassen worden sind, desgleichen wenn gegen ein klares Landesgesetz erkannt worden ist. Schiedsrichter können ihre Aussprüche niemals selbst vollstrecken, sondern der obsiegende Theil muss das geschlossene Kompromiss und den erfolgten Ausspruch bei dem Richter einreichen und die Exekution nachsuchen. Bei mehreren Arten der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten verordnen die Gesetze, dass bevor die Sache gerichtlich anhängig gemacht werden darf, ein aussergerichtlicher Sühneversuch vorangehen muss.

Führen diese aussergerichtlichen Mittel, Schiedsmänner, Schiedsgericht, Sühneversuch, zu keiner Erledigung, so tritt nun allerdings die Nothwendigkeit eines gerichtlichen Verfahrens im Wege des Civilprocesses ein.

Die Gestaltung des civilprocessualischen Verfahrens steht in einer engern Wechselbeziehung mit den gesammten politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen eines Volkes, als man gewöhnlich anzunehmen pflegt. Der Civilprocess ist sogar ein sicherer Gradmesser des in der Nation pulsirenden öffentlichen Lebens und Gemeingeistes. Dies beweist ein Blick in unsere deutsche Rechtsentwicklung.

Das altgermanische Verfahren war öffentlich und mündlich und ruhte vollständig auf dem Verhandelungsprinzip. Die Macht des Richters, als des obrigkeitlichen Beamten, war auf das unentbehrliche Minimum beschränkt, sie wurde zum Theil

---

1) Schering, Handbuch für die Schiedsmänner, IV. Ausgabe. Berlin 1859.

ersetzt durch den Zwang eines strengen Formenwesens. Ohne Mitwirkung des Gerichts lud der Kläger seinen Gegner zum Rechtsstreite. Vor Gericht standen die Parteien in unmittelbarem Wechselverkehre. Durch eine der Parteien aufgefordert geben die Dingleute ihr Urtheil. Dies ist Beweisurtheil, sofern es den Beweis regelt, zugleich ist es aber Endurtheil, sofern es bestimmt, was je nach dem Ausgange des Beweisverfahrens zu geschehen habe. Den Beweis erbrachte die Partei der Partei und nicht dem Richter (Brunner, Sohm). In dem Processe des Mittelalters spricht sich ein stark entwickeltes unmittelbares, volksthümliches Rechtsbewusstsein aus, welches durch keinen Beamtenstand bevormundet wird, aber ohne die heilsame Direktion einer geordneten Staatsgewalt geht dies Verfahren in einen unendlichen Partikularismus auseinander und verfällt schnell, nachdem die Grundlagen des Volkslebens andere geworden sind.[1]

Der grosse Wandelungsprocess vollzog sich am Ende des Mittelalters, wo das deutsche Volksleben seine Spannkraft verlor, Autonomie und Selbstverwaltung der kleinern Kreise zu Grunde ging, der Staatsgedanke zunächst, wie eine fremde Macht und in fremder Form, in die deutsche Welt hereintrat. Ausländische Gelehrsamkeit überwucherte das volksthümliche Rechtsbewusstsein, das moderne Beamtenthum verdrängte die Theilnahme des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens. Die Gerichte wurden zu reinen Beamtengerichten. Auf Grundlage des römisch-kanonischen Processes und der italienischen Praxis entwickelte die Reichsgesetzgebung den s. g. gemeinen deutschen Civilprocess, in welchem sich die staatlich verkommenen Zustände Deutschlands, besonders die Ertödtung alles öffentlichen Lebens nach dem dreissigjährigen Kriege, wiederspiegeln. Der Ausschluss der

---

1) Gut charakterisirt Brunner den altgermanischen Process in seiner »Entstehung der Schwurgerichte« Berlin 1872 S. 70: »Der deutsche Rechtsgang behielt das Gepräge eines Verfahrens, das durch und für ein Volk von freien Männern geschaffen worden war, die im Verbande des Geschlechtes und der Gemeinde und in ihrer eigenen Kraft die Bürgschaft des Sieges im Rechtsstreite führen konnten und mussten. — Das Recht und die Pflicht in öffentlicher Gerichtsversammlung an der Rechtsfindung Theil zu nehmen, gewährte die nöthige Sicherheit im Auftreten vor Gericht und vermittelte die Kenntniss der Formalitäten, deren Nichtbeachtung den Verlust der Sache herbeiführte.«

Oeffentlichkeit, die fremde Sprache der Jurisprudenz, der unverständliche Formelkram entzogen dem gerichtlichen Verfahren jedes allgemeinere Interesse und somit jede volksthümliche Kontrolle. Mit dem Verständnisse verlor das Volk jedes Vertrauen in diese Art der Rechtspflege. Die starre, einseitige Handhabung der an sich richtigen Verhandlungsmaxime in Verbindung mit der Schriftlichkeit, der Formalismus, welcher das Beweisrecht in starre Regeln zu bannen suchte, der Missbrauch des Eides, die appellabeln Zwischenbescheide, welche dieselbe Sache mehrmals alle Instanzen durchlaufen liessen und die Processe ins Unendliche hinausspannen, schädigten das materielle Recht und liessen den Process fast wie ein Hazardspiel, wie einen Tummelplatz rechthaberischer Advokaten erscheinen.

Diese Uebelstände des gemeinen Processes bestanden auch in den preussisch-brandenburgischen Ländern, in welchen verschieden partikuläre Gerichtsordnungen, subsidiär die reichsgesetzlichen Normen galten. Bereits K. Friedrich Wilhelm I. wendete diesen Uebelständen seine ernste Aufmerksamkeit zu. Schon unter ihm war eine Reform des Processes vorbereitet, welche jedoch erst unter seinem Sohne ins Leben trat. Nachdem Friedrich der Gr. am 31. Mai 1746 ein unbeschränktes privilegium de non appellando für alle seine Lande erhalten hatte, erging am 31. Dec. 1746 »die Konstitution, wie die Processe in Pommern nach dem Plane des Königs in einem Jahre in allen Instanzen zu Ende gebracht werden sollen«. Auf Grundlage derselben wurde am 6. Juli 1747 »das Projekt des Codicis Fridericiani Pommeranici« veröffentlicht und darauf am 3. April 1748 auch als »Projekt des Codicis Fridericiani Marchici«, welches mittelst der Rescripte vom 4. April u. 15. Okt. 1748 allen Gerichten bis zur Abfassung einer »Generalprocessordnung« zur Beobachtung bei dem Verfahren vorgeschrieben wurde. Diese wesentlich auf des Grosskanzlers Samuel v. Cocciji's Anschauungen beruhenden Reformgesetze wahren jedoch, trotz mancher Eigenthümlichkeiten, das gemeinrechtliche Prinzip noch in allen wesentlichen Punkten. Erst die unter Carmers Einfluss am 16. April 1781 unter dem Titel »Corpus Juris Fridericianum. Erstes Buch« veröffentlichte Processordnung bezeichnet den grossen Wendepunkt, wo sich das

preussische Verfahren vollständig von dem gemeinrechtlichen losreisst und ganz neue Bahnen einschlägt. Im J. 1792 wurde diese Processordnung, mit Berücksichtigung der seitdem gemachten Erfahrungen und ergangenen Abänderungen umgearbeitet und unter dem Titel »Allgemeine Gerichtsordnung für die preussischen Staaten« herausgegeben. Durch das Publikationspatent vom 6. Juli 1793 wurden die Gerichte und Parteien angewiesen, sich nach dem Inhalte derselben zu richten. Mit diesem Gesetze beginnt die neue Aera unseres bürgerlichen Processes. Als Ziel wird nicht nur eine formell bindende Endentscheidung des Gerichtes, sondern Erforschung der materiellen Wahrheit hingestellt. Zu diesem Behufe wird die Verhandlungs- und Eventualmaxime, sowie der starre Formalismus des Beweisrechtes mit den den Richter bindenden Zwischenbescheiden, aufgegeben; an deren Stelle tritt die s. g. Untersuchungs- oder Instruktionsmaxime, kraft deren der Richter für die möglichste Klarlegung des bestrittenen Thatbestandes selbst zu sorgen und dazu mit den Parteien in unmittelbaren Verkehr zu treten hat. Der Schwerpunkt des Verfahrens fällt in »die Regulirung des status caussae et controversiae«, welches zu einer Verständigung über den Sachverhalt zwischen dem Richter und den Parteien wird. Während sich der gemeine Process in langsamem, streng vorgezeichnetem Gange, unter möglichst geringem Einflusse des Richters weiter schleppt, legt diese preuss. Gesetzgebung die Leitung des Processes vollständig in die Hände des Gerichtes. Zum Ersatze der Formen stellt man die Parteien unter die weitgehende Vormundschaft des Gerichtes; dieses selbst aber sucht man wieder durch eine kasuistische, lehrbuchartige Gesetzgebung zu binden und durch die Trennung der Aemter des Instruenten, Decernenten und Referenten eine gewisse Kontrolle herbeizuführen. (Abegg, v. Bar, Hinrichs.) Auch dieses Verfahren trägt ganz die Signatur seiner Zeit auf der Stirne. In ihm spiegelt sich der überall eingreifende, bevormundende, eudämonistische Polizeistaat des XVIII. Jahrhunderts, welcher den Bürger auch in seinen Privatverhältnissen glücklich und wohlhabend machen will, aber ohne jedes Zuthun von seiner Seite, möglichst nur durch den väterlichen Arm der Staatsbehörden. Immerhin bleibt es ein Verdienst

des grossen Königs, dass er mit scharfem Blick die Grundgebrechen des gemeinen Processes erkannte und den eigentlich entscheidenden Punkt der Reform richtig traf, indem er die Ermittelung der materiellen Wahrheit als Aufgabe jeder Processart hinstellte und zu diesem Behufe den Process aus dem ertödtenden Formalismus, durch Herstellung eines unmittelbaren Verkehres zwischen Richter und Parteien, erlöste. Da aber dem Gedankenkreise jener Zeit die grossen, innig zusammenhängenden Prinzipien der Mündlichkeit und Oeffentlichkeit fremd waren, so konnte auch Friedrich II. diese allein wirksamen Triebfedern jedes guten Verfahrens nicht anwenden. Vor allen wird die nothwendig freiere Bewegung des Richters ohne das Licht der Oeffentlichkeit leicht zur bureaukratischen Bevormundung der Parteien. Auch ging die damalige preussische Gesetzgebung zu weit, indem sie das dem bürgerlichen Processe naturgemässe Verhandelungsprinzip zu sehr in den Hintergrund drängte. Erst allmälig hat sich dasselbe, durch die innere Natur der Dinge getragen, von selbst wieder in der preuss. Processgesetzgebung geltend gemacht. Dies ist geschehen durch die Verordn. vom 1. Juni 1833 »über den Mandat-, den summarischen und den Bagatellprocess« nebst der dazu ertheilten Instruktion vom 24. Juni 1833 und durch die Verordnung vom 21. Juli 1846 »über das Verfahren in Civilprocessen«. Durch diese Gesetze ist das preussische Verfahren im wesentlichen zu den gemeinrechtlichen Grundsätzen der Verhandelungs- und Eventualmaxime zurückgekehrt. Da aber neben diesen Gesetzen, welche auf ganz andern Grundlagen ruhen, die A. G. O. noch fortgilt, wenn auch ganze Titel derselben ausser Kraft gesetzt sind, so fehlt es dem preussischen Civilprocesse der Gegenwart an einer einheitlichen Grundlage; er ist ein prinziploses Aggregat innerlich widersprechender Sätze, welche ganz verschiedenen Systemen angehören.

Ausserdem bildet das preussische Staatsgebiet eine bunte Musterkarte civilprocessualischer Gesetzgebungen. Der Process, wie er in der A. G. O. und den dieselben modificirenden Gesetzen enthalten ist, gilt nur für die sieben alten Provinzen mit Ausnahme des Appellationsgerichtsbezirkes Greifswald (Neuvorpommern) und des s. g. ostrheinischen Gerichtsbezirkes

Ehrenbreitstein. Hier ruhte bis zum J. 1849 das Processverfahren im wesentlichen auf gemeinrechtlicher Grundlage und war ausserdem theils durch specielle Instruktionen, theils durch allgemeine Gerichtsordnungen geregelt. In Folge der für den ganzen Staat angenommenen Grundsätze der Mündlichkeit und Oeffentlichkeit des Verfahrens erging für diese Gebietstheile die Verordn. vom 21. Juli 1849 »über das Verfahren in Civilprocessen in den Bezirken des Appellationsgerichtes zu Greifswald und des Justizsenates zu Ehrenbreitstein«. Das darin vorgeschriebene Verfahren schliesst sich im wesentlichen an den Civilprocess an, wie er durch die A. G. O. und die modificirenden Verordnungen vom 1. Juni 1833 und 21. Juli 1846 für die alten Landestheile festgestellt ist.

In dem Appellationsgerichtsbezirk Köln ist die französische Processordnung bis auf den heutigen Tag beibehalten worden. Für die Bezirke der Appellationsgerichte zu Kiel, Kassel und Wiesbaden hat die Verordn. vom 24. Juni 1867, unter Aufhebung der bisherigen Processvorschriften, ein Verfahren eingeführt, welches im wesentlichen den Bestimmungen der für die Bezirke des Appellationsgerichtes zu Greifswald und des Justizsenates zu Ehrenbreitstein erlassenen Verordn. vom 21. Juli 1849 entspricht. Im Bezirk des Appellationsgerichtes von Frankfurt a. M. bildet das gemeine deutsche Processrecht, sowie sich dasselbe nach der Frankfurter Stadtreformation und Spezialgesetzen entwickelt hat, die Grundlage des Verfahrens.

In der Provinz Hannover ist das bei der Einverleibung vorgefundene Civilprocessrecht erhalten worden. Dasselbe beruht auf der »Allgemeinen bürgerlichen Processordnung für das Königreich Hannover vom 8. Nov. 1850, ein Gesetz, welches einen bahnbrechenden Einfluss auf die Fortentwicklung des deutschen Civilprocesses überhaupt ausgeübt hat. Auch hier zeigte sich wieder, dass jede tiefgreifende Aenderung unserer politisch-staatsrechtlichen Zustände auch auf die Gestaltung des Processes zurückwirkt. Die lebendigere Theilnahme des Volkes, wie sie seit dem J. 1848 auf allen Gebieten des Staatslebens hervortrat, führte auch die grossen Grundsätze der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit in das deutsche Gerichtsverfahren zurück. Seit dieser Zeit wurde

die einheitliche und volksthümliche Umgestaltung des gerichtlichen Verfahrens auch in bürgerlichen Streitigkeiten unter die berechtigten Forderungen der deutschen Nation aufgenommen; doch fehlte es in vielen Staaten an Entschlossenheit und Einsicht, die grosse Reform folgerichtig durchzuführen. Man verharrte entweder ganz bei der alten Schriftlichkeit oder begnügte sich mit einem ziemlich werthlosen mündlichen Schlussverfahren, wie in Preussen. Hannover gebührt das Verdienst, das Prinzip der Mündlichkeit zuerst folgerichtig zur Grundlage des ganzen Verfahrens gemacht zu haben.[1] Von Hannover pflanzte sich diese Bewegung auf das übrige Deutschland fort und brach sich, trotz vielfacher Vorurtheile, seitdem siegreich Bahn. Die hannöversche Processordnung vom 8. Nov. 1850, welche sich in wesentlichen Punkten von dem französischen Verfahren unterscheidet (z. B. gemeinrechtliches System der bindenden Zwischenbescheide, namentlich des Beweisurtheils, Eventualmaxime), gab den auf Herstellung eines einheitlichen Gerichtsverfahrens gerichteten Bestrebungen einen festen Anhalt und trat bei den Berathungen des deutschen Juristentages seit 1860 in den Vordergrund; sie lag auch dem Entwurfe einer gemeinsamen deutschen Processordnung zu Grunde, welche eine in Gemässheit eines Bundesbeschlusses, zusammengetretene, freilich nicht von allen Bundesstaaten (auch nicht von Preussen) beschickte Kommission in den Jahren 1862—66 zu Hannover ausarbeitete, zu Grunde, während das preussische Justizministerium einen mehr auf französischer Grundlage beruhenden Entwurf einer Civilprocessordnung 1864 veröffentlichte. (Vergl. über denselben bes. Hinrichs a. a. O.) Die Verfassung des norddeutschen Bundes, jetzt des deutschen Reiches, bezeichnet in A. 4 n. 13 als eine der Aufgaben der gemeinsamen Gesetzgebung auch die Gesetzgebung über das

---

1) Das reine Mündlichkeitsprinzip findet seinen entscheidenden Ausdruck in den Worten des §. 101 der bürgerl. Pr. O: »Die mündlichen Parteivorträge müssen das ganze Streitverhältniss sowohl seinen thatsächlichen, als rechtlichen Beziehungen nach umfassen, und dient in thatsächlicher Beziehung die mündliche Verhandlung als Grundlage für die richterliche Entscheidung selbst rücksichtlich derjenigen Punkte, welche eine Abweichung von dem durch die Schrift festgestellten Vorbringen enthalten.« Demnach sind die schriftlichen Parteivorträge lediglich vorbereitender Art.

gerichtliche Verfahren. Bereits im J. 1869 wurde von einer norddeutschen Bundesrathskommission auf Grundlage des in Hannover ausgearbeiteten Entwurfes, unter Mitbenutzung des preuss. Entwurfes von 1864, der Entwurf einer norddeutschen Civilprocessordnung ausgearbeitet, welcher indessen vielfache Angriffe erfuhr und gar nicht zur Vorlage gelangte. Nach Gründung des deutschen Reiches ist im preussischen Justizministerium ein neuer Entwurf einer deutschen Civilprocessordnung (1872) ausgearbeitet und veröffentlicht worden, welcher der Kommission des Bundesraths zur Berathung vorliegt. Derselbe huldigt dem Prinzip der reinen Mündlichkeit, giebt die Eventualmaxime auf, wendet die Unmittelbarkeit auch auf das Beweisverfahren an und schliesst die Appellation über die Beweisfrage gänzlich aus (Planck a. a. O.). Sollte dieser Entwurf durch die Faktoren der Reichsgesetzgebung Gesetzeskraft erhalten, so wird Deutschland und somit Preussen die dringend gebotene Einheit seines gerichtlichen Verfahrens endlich erreichen und auch in seinem Civilprocesse Grundsätze verwirklichen, welche mit einem gesunden Rechtsleben und freien, volksthümlichen Staatszuständen in Einklang stehen.

§. 187.

V. Die peinliche Rechtspflege.*

Erst langsam und allmälig arbeitet sich das peinliche Recht aus den Umschlingungen des Privatrechts heraus. Ueberall

---

*) Für die Geschichte kommen in Betracht: W. E. Wilda, Das Strafrecht der Germanen. B. I. Halle 1842. R. E. John, Das Strafrecht in Norddeutschland zur Zeit der Rechtsbücher. B. I. Leipzig 1868. Berner, Die Strafgesetzgebung in Deutschland vom J. 1751 bis auf die Gegenwart. Leipzig 1867, für Preussen vor allem das gediegene Werk H. Hälschner's, Geschichte des Brandenburgisch-preussischen Strafrechtes. Bonn 1855. Für das materielle Strafrecht: v. Wächter, Lehrb. des römisch-deutschen Strafrechts 2 Bde. 1825. 1826. Heffter, Lehrb. des gemeinen deutschen Strafrechts. VI. Aufl. 1857. Schütze, Lehrb. des deutschen Strafrechts. 1871, vor allem jetzt Berner, Lehrb. des deutschen Strafrechts. 7. Aufl. 1874. Fr. v. Holtzendorff, Handbuch des deutschen Strafrechts in Einzelbeiträgen. B. I.—III. Berlin 1872. Hauptwerke über das Strafverfahren sind: J. W. Planck, Systematische Darstellung des deutschen

hängt die Anerkennung seines eigenthümlichen Prinzips mit dem Siege einer höhern Staatsauffassung zusammen.

Auch bei den alten Deutschen wurden alle Verbrechen gegen Einzelne durch Bussen gesühnt (»luitur et homicidium certo pecorum numero«), neben welchen das an den Staat oder Richter fallende Friedensgeld, fredum, den ersten Anfang einer öffentlichrechtlichen Auffassung der Verbrechen darstellt. (Tac. Germ. 12: »pars mulctae regi vel civitati, pars ipsi qui vindicatur, vel propinquis ejus exsolvitur.«) Nur die gegen den Staat und sein Oberhaupt unmittelbar gerichteten Verbrechen wurden mit öffentlichrechtlichen Strafen belegt.[1] Durch den steigenden Einfluss des Königsthums und der christlichen Kirche wurden aber immer mehr Handlungen als solche bezeichnet, welche um der Gerechtigkeit, um des im Staate vertretenen Ethos willen, ohne Rücksicht auf das Interesse des Einzelnen, peinlich zu bestrafen seien. Diese Entwicklung zeigt sich deutlich, wenn man das Strafrecht der Volksrechte mit dem der Rechtsbücher vergleicht.

Der Sachsenspiegel unterscheidet bereits Ungerichte, Friedensbrüche, welche vor das Halsgericht gehören und im eigentlichen Kriminalprocesse verhandelt werden, deren Strafen an Hals und Hand gehen (Lebens- und Verstümmlungsstrafen),

---

Strafverfahrens auf Grundlage der neuern Strafprocessordnungen seit 1848, Göttingen 1854, und H. A. Zachariä, Handbuch des deutschen Strafprocesses, 2 Bde. Göttingen 1861 u. 1868. Eine Skizze des Strafprocesses giebt R. E. John, in Holtzendorff's Encykl. (II. Aufl.) S. 715—782. vergl. Desselben Schrift »Ueber Geschworengerichte und Schöffengerichte«. Berlin 1872. L. v. Bar, Zur Frage der Geschworenen und der Schöffengerichte. Berlin 1873. Derselbe, Kritik der Principien des Entwurfes einer deutschen Strafprocessordnung vom Januar 1873. Berlin 1873. R. Gneist, Die Bildung der Geschworenengerichte in Deutschland. Berlin 1849. R. Köstlin, Der Wendepunkt des deutschen Strafverfahrens. Tübingen 1849. J. Glaser, Anklage, Wahrspruch und Rechtsmittel im englischen Schwurgerichtsverfahren. Erlangen 1866.

1) Am besten wird dieser Standpunkt des ältesten deutschen Strafrechtes in der Lex Bajuv. Tit. II. cap. I. §. 3. ausgedrückt: »Ut nullus liber Bajuvarius alodem aut vitam sine capitali crimine perdat i. e. si aut in necem ducis consiliatus fuerit aut inimicos in provinciäm invitaverit aut civitatem capere ab extraneis machinaverit et exinde probatus inventus fuerit, tunc in ducis sit potestate vita ipsius et omnes ejus res et patrimonium. §. 4. Cetera vero quaecnnque commiserit peccata, quouscumque habet substantiam, componat secundum legem.«

von den Brüchen oder kleinern Freveln, welche regelmässig mit Geldbussen an den Verletzten und Strafgeldern an den Richter, im Falle der Insolvenz mit blosser körperlicher Züchtigung gebüsst werden. (John.) In Betreff der erstern kommt der öffentlich rechtliche Gesichtspunkt allein zur Geltung. »Der Sachsenspiegel stellt bereits ein vollständiges und wohlgeordnetes strafrechtliches System auf, das, wie unvollkommen im Einzelnen, doch einen bedeutsamen Fortschritt im Verhältniss zu den strafrechtlichen Zuständen der frühern Zeit bekundet.«

In ganz Norddeutschland, besonders in der Mark Brandenburg, dem Kernlande der preussischen Monarchie, blieb der Sachsenspiegel die Grundlage des Strafrechts bis zur grossen Umwandlung im XVI. Jahrh., welche ihren Grund nicht sowohl in dem ungenügenden Zustande des materiellen Strafrechtes selbst, als in dem der Gerichtsverfassung und des Processverfahrens, besonders des rein formellen mittelaltrigen Beweissystems hatte (Eideshelfer, Reinigungseid, Gottesurtheil).

Die Umbildung des brandenburgischen Strafrechtes vollzog sich unter dem Einflusse der von Johann von Schwarzenberg verfassten Bamberger Halsgerichtsordnung vom Jahre 1507 und der ihr nachgebildeten peinlichen Halsgerichtsordnung K. Karls V. vom Jahre 1532, worin die Idee einer Bestrafung im Interesse der öffentlichen Gerechtigkeit mit Entschiedenheit an die Spitze gestellt und das Auflegen von Geldbussen anstatt der peinlichen Strafen verboten wird. Die s. g. Karolina blieb von nun an Jahrhunderte lang die Grundlage der partikularrechtlichen Gesetzgebung. Einen hervorragenden Einfluss auf die Fortentwicklung des Strafrechtes gewannen von nun an die Juristenfakultäten, welche als Spruchkollegien an die Stelle der alten Schöffenstühle traten. Der Zusammenhang Brandenburgs mit dem sächsischen Rechte zeigt sich in dem Einflusse der kursächsischen Landeskonstitutionen von 1572 auf das brandenburgische Strafrecht. Vor allem gewannen die Schriften Carpzov's dermassen eine gesetzesähnliche Bedeutung, dass die Landesgesetzgebung kaum das Bedürfniss einer Thätigkeit empfand; sie begann in Brandenburg-

Preussen erst mit dem XVIII. Jahrh. unter K. Friedrich Wilhelm I. wieder an Bedeutung zu gewinnen, indem sich mit der Zeit die Willkühr einer rein doktrinären Praxis auf dem Gebiete des Strafrechts in bedenklicher Weise geltend machte. Die legislatorische Hauptarbeit dieses Königs auf dem Gebiete des Strafrechts ist die Kriminalordnung vom 8. Juli (C. C. M. Tom. II. Abth. 3 N. 30 S. 61), welche anfangs nur für die Mark Brandenburg bestimmt, auch in den übrigen Provinzen eingeführt wurde mit Ausnahme des Königreichs Preussen, wo der das Strafrecht behandelnde Theil des revidirten preuss. Landrechts von 1721 (C. C. M. Cont. II. No. 22 S. 341) zur Geltung kam. (In dem 1742 erworbenen Schlesien blieb die josephinische peinliche Halsgerichtsordnung bis zur neuen allgemeinen Gesetzgebung in Kraft.) Die legislatorischen Werke K. Friedrich Wilhelms I. sind keineswegs von selbstständigen Gedanken getragen, sondern halten sich einfach an die gemeinrechtliche Doktrin, sie stehen in keiner Beziehung über dem Geist ihrer Zeit. Der grosse Wendepunkt in der Entwicklung des peinlichen Rechtes trat erst mit der wissenschaftlichen Erhebung des Naturrechts in der Mitte des XVIII. Jahrh. durch Montesquieu, Beccaria und Filangieri ein, welches auf die Gesetzgebungspolitik einen beherrschenden Einfluss gewann. Ein allumfassende Kodification wurde seitdem zum Losungsworte.

Ganz im Geiste dieser naturrechtlichen Anschauung erliess Friedrich der Grosse verschiedene Gesetze, durch welche er theils das Verfahren in Untersuchungssachen zu verbessern, theils die materielle Strafgesetzgebung dem Geiste der Zeit anzupassen suchte; aber erst am Ende seiner Regierungszeit im Jahre 1780 nahm man die Kodification des Strafrechts in Angriff, welche als ein Abschnitt des das ganze materielle Recht umfassenden Gesetzbuches aufgefasst wurde. Erst nach dem Tode Friedrichs des Gr. trat die in dem 20 Titel des zweiten Theiles des A. L. R. enthaltene Strafgesetzgebung im Juni 1794 in Kraft, in welcher sich die Staatsanschauungen der zweiten Hälfte des XVIII. Jahrh. wiederspiegeln. Der aufgeklärte, in alle Verhältnisse eingreifende, pädagogisch bevormundende Absolutismus ist der Grundzug dieses Strafgesetzbuches, welches keineswegs die Bestrafung der Verbrechen als seinen einzigen

Zweck betrachtet, sondern nichts Geringeres unternimmt »als für die Zwecke des Staates, durch seine gesetzgebende Gewalt, eine das gesammte sittliche Leben des Volkes umfassende und in alle Gebiete desselben eingreifende Ordnung herzustellen.«

Bei allen Verbrechen stehen neben den eigentlichen Strafbestimmungen umfangreiche polizeiliche Anordnungen, welche nicht blos verbrecherischen Handlungen, sondern auch allen möglichen nicht verbrecherischen Beschädigungen vorbeugen sollen. So wurde eine Polizeigewalt geschaffen, welche fast eine jede Lebensäusserung des Menschen zu bewachen hatte und in das Innerste des häuslichen Lebens eindrang. Von Staatswegen wird die Belehrung des Gotteslästerers und des Abergläubigen befohlen, die Pflicht der Nächstenliebe eingeprägt, Lieblosigkeit bestraft, dem Edelmuthe Belohnung verheissen. Im ganzen sind die Strafen des A. L. R. milder als die des gemeinen Rechtes und der frühern Landesgesetzgebung. Neben dem allerdings noch ziemlich häufigen Gebrauche der Todesstrafe bildet die Freiheitsstrafe bereits den Mittelpunkt des Strafensystems. Die äusserst schwankende gemeinrechtliche Lehre vom Hochverrathe gewann hier eine feste Gestalt, besonders durch die dem A. L. R. eigenthümliche Unterscheidung des Hochverrathes und des Landesverrathes. Wenn Selbsthülfe, Widersetzlichkeit gegen die Obrigkeit, Aufruhr, selbst »Erregung von Missvergnügen gegen die Regierung« (!) mit harten Strafen bedroht werden, so wird doch zugleich auch jeder obrigkeitlichen Person die Pflicht auferlegt, innerhalb ihres Amtskreises jeder gegründeten Beschwerde der Unterthanen schleunige Untersuchung und Abhülfe zu Theil werden zu lassen. Ganz besonders giebt sich das Streben, das Volk gegen jede willkührliche Beeinträchtigung von Seiten der obrigkeitlichen Beamten zu schützen, in den ausführlichen und scharfen Bestimmungen über die Amtsverbrechen der Beamten zu erkennen.

Auch darin huldigte dieses Strafgesetzbuch ganz der Zeitanschauung, dass es dem Befinden des Richters möglichst wenig überlassen, die Rechtsanwendung zu einer möglichst mechanischen Thätigkeit herabdrücken und der bis dahin fast allmächtigen Doktrin jeden Einfluss auf die Praxis versperren wollte. Durch diese Gesetzgebung wurde nicht nur das gemeine Recht,

sondern auch die provinzielle Strafgesetzgebung beseitigt, so dass dasselbe eine völlig ausschliessliche Herrschaft auf seinem Gebiete behauptete. Zum erstenmal in Preussen war hier alles, was seit der Zeit der Karolina durch Gesetzgebung, Wissenschaft und Praxis erarbeitet worden war, in die Form eines einheitlichen Gesetzbuches zusammengefasst, welches den Stempel seiner Zeit so unverkennbar an der Stirne trägt, wie kein zweites legislatorisches Erzeugniss des XVIII. Jahrhunderts. Um so auffälliger ist es, dass ein so specifisches Zeitprodukt sich zwei Menschenalter hindurch, unter ganz veränderten politischen und gesellschaftlichen Anschauungen, als geltendes Recht behaupten konnte.

Das landrechtliche Strafrecht hat mit dem A. L. R. in allen denjenigen Landestheilen Gültigkeit erlangt, bez. wiedererlangt, wo das A. L. R. eingeführt, bez. wieder eingeführt ist. Nicht eingeführt ist es im Bezirke des Appellationsgerichts zu Köln, wo das französische Strafgesetzbuch, der Code pénal von 1811, in Kraft blieb, ebenso auch nicht in den Bezirken des Justizsenates zu Ehrenbreitstein und des Appellationsgerichts zu Greifswald, wo das s. g. gemeine Kriminalrecht nebst den partikularrechtlichen Landesverordnungen seine Gültigkeit behauptete.

Die Unvollständigkeit der Kriminalordnung von 1717 gab bald nach Publikation des A. L. R. die Veranlassung auch das bestehende Strafverfahren einer gründlichen Revision zu unterziehen, deren Resultat der Erlass der Kriminalordnung vom 11. Dec. 1805 war. Dieses Gesetz verkündet schon durch den Titel, welcher es als »ersten Theil des allgemeinen Kriminalrechts für die preussischen Staaten« bezeichnet und durch das Publikationspatent, die bevorstehende Revision der gesammten preussischen Strafgesetzgebung, welche aber erst nach vielen fehlgeschlagenen Plänen und Entwürfen, fast ein halbes Jahrhundert später im Jahre 1851 zu Stande kam. Ein erster »Entwurf des Strafgesetzbuches für die preussischen Staaten. I. Theil« wurde 1830 veröffentlich, dann erschien ein zweiter »revidirter Entwurf des Strafgesetzbuches von 1836«, welcher die hässlichen Spuren polizeilicher Willkühr, Kamptzischer Demagogenfurcht und politischer Verfolgungs-

sucht an sich trägt. Der Entwurf war ein »polizeistrafrechtlicher Zwitter«[1].

Aus den Berathungen des Staatsraths ging dann 1843 abermals ein neuer, »Entwurf des Strafgesetzbuches für die preussischen Staaten« hervor, welcher den Provinziallandtagen zur Begutachtung vorgelegt wurde, hier aber, besonders von Seiten der Rheinländer, scharfen Widerspruch erfuhr. Ein abermals umgearbeiteter Entwurf wurde im Januar 1848 dem vereinigten ständischen Ausschusse vorgelegt. Als die Stürme des Jahres 1848 hereinbrachen, lag alles noch im Stadium der Entwürfe. Im Jahre 1850 wurde die Arbeit im Justizministerium wieder aufgenommen, der Entwurf unter Berücksichtigung der neuen Verfassungzustände, des veränderten Verfahrens, unter starker Einwirkung der von den Rheinländern vertretenen französichen Anschauungen, umgearbeitet und am 3. Januar 1851 nebst Motiven der zweiten Kammer vorgelegt, welche ihn nach vorhergehender Kommissionsberathung am 5. April annahm, am 12. April genehmigte ihn die erste Kammer, am 14. April erfolgte die königliche Sanktion und darauf die Publikation, nach welcher das Strafgesetzbuch für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie in Kraft trat.[2]

Der Art. 4 der norddeutschen Bundesverfassung zählt unter den Gegenständen der Bundesgesetzgebung auch das Strafrecht auf. Auf Grundlage des preussischen Strafgesetzbuches entstand schon im J. 1869 ein erster Entwurf zu einem Strafgesetzbuche, welchem ein vom Bundesrath genehmigter, verbesserter Entwurf im J. 1870 folgte. Durch die Beschlüsse des Reichstages ergaben sich weitere Abänderungen, namentlich Milderungen in den Strafsatzungen und grössere Garantien der persönlichen Freiheit. (B. I. S. 370.) So entstand das am 31. Mai 1870 veröffentlichte Strafgesetzbuch für den norddeutschen Bund, wel-

---

1) »So lange der Genius des Herrn v. Kamptz über der neuen Schöpfung schwebte, war auf kein Gedeihen zu hoffen. Harte Arbeit hat es gekostet, den Herrn v. Kamptz aus dem Gesetzgebungswerke wieder heraus zu revidiren.« Berner a. a. O. S. 225.

2) Ueber die Geschichte dieses Strafgesetzbuches vergl. besonders G. Beseler's Kommentar über das Strafgesetzbuch (Leipzig 1851) S. 3—15, Temme's Lehrbuch des preussischen Strafrechts Berlin 1852. B. I. S. 49—61, Berner's Strafgesetzgebung §§. 185—196. S. 218 ff.

ches am 1. Januar 1871 im ganzen Bundesgebiet in Kraft trat und »das Bundes- und Landesstrafrecht, in soweit dasselbe Materien betrifft, welche Gegenstand des Strafgesetzbuches für den norddeutschen Bund sind«, ausser Kraft setzt. In Folge der Gründung des deutschen Reiches wurde das norddeutsche Strafgesetzbuch im J. 1871 in ein »Strafgesetzbuch für das deutsche Reich«, verwandelt, welches mit dem 1. Jan. 1872 im ganzen deutschen Reiche in Kraft getreten ist. Somit hat das deutsche Volk auch auf diesem Gebiete die ersehnte Einheit erreicht und zum erstenmal ein absolut geltendes gemeines Recht erhalten, welches der Praxis, wie der Wissenschaft des deutschen Strafrechts eine gesunde, volksthümliche Entwicklung verspricht.

In noch engerem Zusammenhange mit der staatsrechtlichen Entwicklung eines Volkes, als das materielle Strafrecht, steht der Strafprocess. Ein despotischer Staat kann mit einem unabhängigen, volksthümlichen Strafverfahren sich nicht vertragen, noch weniger aber kann ein freier Staat bestehen, ohne die Garantien eines guten Strafverfahrens.

Das altdeutsche Strafverfahren entsprach der altdeutschen Volksfreiheit. Wie für den Civilprocess, galt auch für das Strafverfahren der Grundsatz, dass der Urtheilsspruch nicht von dem obrigkeitlichen Beamten, sondern von der Gerichtsgemeinde, später von Männern aus dem Volke gefällt werden müsse. Als aber im XVI. und XVII. Jahrh. unser Volksleben erstarrte, Gemeindefreiheit und Selbstverwaltung im büreaukratischen Polizeistaate unterging, ein fremdes, dem Volke unverständliches Recht zur Herrschaft gelangte, konnte, bei solchen Zuständen und Anschauungen, die Schöffenverfassung und der Anklageprocess nicht länger bestehen. Dies zeigt sich schon in den Bestimmungen der Karolina, welche den Uebergang zu dem Inquisitionsverfahren des s. g. gemeinen Kriminalprocesses bildet. Da sie mannigfach auf »die fremden geschriebenen Rechte« verweist, bedurfte der Strafprocess, wie der Civilprocess, rechtsgelehrter Richter. Zu diesem Zwecke bestimmte A. 219 der C. C. C., dass die Akten zum Spruche an Juristenfakultäten oder sonstige Rechtsverständige verschickt werden sollten. Dadurch wurde mit Nothwendigkeit gegeben, dass die Grundlage des Urtheils nicht mehr in einer vor dem

erkennenden Richter geführten mündlichen Verhandlung gefunden, sondern lediglich in das geschriebene Aktenmaterial verlegt wurde. Damit wurde der peinliche Process ein wesentlich schriftlicher, welchem auch die Oeffentlichkeit bis auf das Gaukelspiel des s. g. endlichen Rechtstages, verloren ging. Die noch in der s. g. Strafklage vorhandenen Spuren des Accusationsverfahrens gingen bald im ausschliesslichen Inquisitionsprocesse unter. Dazu kam noch die dem ältern deutschen Processe unbekannte Folter, welche der eigentliche Mittelpunkt dieses entarteten Verfahrens wurde. Auf dieser Grundlage bildete sich die Landesgesetzgebung und die Theorie das Strafverfahren aus. In Preussen wurde durch Verordn. vom 21 Aug. 1724 (C. C. M. P. II. Abth. 3 n. 49) der s. g. Privatanklageprocess ganz beseitigt, ebenso in vielen andern deutschen Ländern. Das Inquisitionsprinzip gelangte zur ausschliesslichen Herrschaft. Bei demselben bedarf es für den Beginn der inquisitorischen Thätigkeit des Richters keines Antrages; der Inquisitionsprocess kennt keinen Ankläger, aber auch keinen Angeklagten, denn derjenige, welcher der Begehung eines Verbrechens beschuldigt wird — Inkulpat — dient selbst als Wahrheitserforschungsmittel in der Hand des untersuchenden Richters. Auch bei der weitern Fortsetzung der Untersuchung ist der Richter durch keinerlei Anträge beschränkt; er sucht festzustellen, was überhaupt geschehen, nicht ob ein bestimmtes Verbrechen begangen ist. Ebensowenig ist der Richter in Betreff der Beweismittel an irgend welche Anträge gebunden. Seine Aufgabe ist, »auf eigene Veranlassung das gesammte zur Aufklärung der Sache dienende Material zu beschaffen«.

So drängte das einmal angenommene inquisitorische Prinzip mit innerer Nothwendigkeit dahin, das ganze Verfahren bis zum Urtheile, möglichst von allen Fesseln zu befreien und den Inkulpaten für seine Person hinsichtlich alles dessen, was für den Zweck der Untersuchung erforderlich schien, ganz der Gewalt des Richters zu überlassen. Von Rechten des Angeschuldigten, von schützenden Formen war während der Untersuchungszeit nicht mehr die Rede. Es handelte sich kaum noch um einen gesetzlich geordneten Process, sondern vielmehr um eine polizeilich-administrative Thätigkeit von Untersu-

chungsbeamten, welche man durch Instruktionen von oben her nothdürftig regulirte.

Nachdem dem Inquisitionsprocess sein eigentlicher Nerv, die Folter, zerschnitten war, half man sich durch folterähnliche Mittel, um den Angeschuldigten »mürbe zu machen«, durch willkührliche jahrelange Haft, Ungehorsams- und Lügenstrafen, Strafen gegen »hartnäckiges Läugnen« u. s. w. Es ist ein Zeichen unseres tief gesunkenen öffentlichen Lebens, dass dieses geheime schriftliche Inquisitionsverfahren fast drei Jahrhunderte in allen Staaten Deutschlands galt und selbst von Vertretern der Wissenschaft als ein Erzeugniss juristischer Weisheit gepriesen wurde. Es bestand auch in Preussen auf Grundlage der Kriminalordnung vom 11. Dec. 1805 in ungeschwächter Geltung. Aber auch die konstitutionellen Staaten Deutschlands konnten sich von einem Verfahren nicht losmachen, welches den Grundsätzen des konstitutionellen Rechtsstaates schnurstracks entgegenlief und die persönliche Freiheit der Staatsbürger der unbeschränkten Beamtenwillkühr preisgab. Kein Wunder, dass die Bewegung des Jahres 1848 gegen die schreienden Misstände dieses Verfahrens gerichtet war und dass man in die Grundrechte der deutschen Nation, wie in die Verfassungsurkunden der Einzelstaaten, Sätze aufnahm, welche die Einführung eines volksthümlichern und gerechtern Strafverfahrens verbürgen sollten. So kam zu dem bereits erörterten A. 93 der preussischen V.-U., welcher »die Oeffentlichkeit der Verhandlungen vor dem erkennenden Gericht in Civil- und Strafsachen« verheisst, der A. 94, welcher bestimmt: »Bei den mit schweren Strafen bedrohten Verbrechen, bei allen politischen Verbrechen und bei allen Pressvergehen, welche das Gesetz nicht ausdrücklich ausnimmt, erfolgt die Entscheidung über die Schuld des Angeklagten durch Geschworene. Die Bildung des Geschworenengerichtes regelt das Gesetz.« Der durch die V.-U. verkündete Grundsatz der Oeffentlichkeit und die verheissene Einführung des Schwurgerichtes konnten ohne eine gänzliche Umgestaltung der bestehenden Gerichtsorganisation und des Processverfahrens nicht zur Ausführung kommen. Deshalb führte die Staatsregierung durch die Verodn. vom 2. Januar 1849 eine möglichst gleichmässige kollegialische Organisation der Untergerichte ein und suchte zu-

gleich den bisherigen Inquisitionsprocess durch die Verordn. vom 3. Januar 1849 »über die Einführung des mündlichen und öffentlichen Verfahrens mit Geschworenen in Untersuchungssachen« umzugestalten. Beide vorläufig oktroyirten Verordnungen wurden von der Volksvertretung verfassungsmässig genehmigt. Am 3. Mai 1852 erging ein Gesetz, welches die zur Verordn. vom 3. Januar 1849 erforderlichen Zusätze umfasst. Diese Gesetze sind für alle damals zu Preussen gehörigen Landestheile, mit Ausnahme des Appellationsgerichtsbezirkes Köln, ergangen. Obgleich die Verordn. vom 3. Januar 1849 mit den Fundamentalsätzen der Kriminalordnung vom 11. Dec. 1805 gebrochen hat, so hat sie dennoch die Vorschriften derselben und die sonstigen, für das Untersuchungsverfahren bis dahin zur Anwendung gekommenen Gesetze nur soweit aufgehoben, als sie sich mit ihren Bestimmungen nicht vereinigen lassen.

Leider wurde die beabsichtigte Reform unseres Strafverfahrens im Jahre 1848 durch blinde Nachahmung des rheinisch-französischen Processes verdorben. Allerdings hatten sich auf dem linken Rheinufer aus der Zeit der Fremdherrschaft die grossen Grundsätze der Oeffentlichkeit und der Mündlichkeit und das Schwurgericht erhalten. Kein Wunder, dass die Rheinländer diesem Verfahren den Vorzug gaben vor dem geheimen schriftlichen Inquisitionsprocess, ja dass das rheinische Verfahren in ganz Deutschland einer grossen Popularität genoss. Man verkannte aber damals, dass die eigentlichen Wurzeln eines volksthümlichen und freiheitlichen Gerichtsverfahrens nur auf dem germanischen Boden Englands zu finden, dass dagegen die von dort nach Frankreich verpflanzten Gerichtsinstitutionen unter den Händen der Revolutionsmänner und des despotischen Soldatenkaisers verkrüppelt und entartet seien.[1] Man hatte zwar im Jahre 1848 den

---

1) Von den scheinbar liberalen Einrichtungen der französischen Justiz sagt Berenger de la justice criminelle en France (1818) p. 2: »Nous nous sommes contentés de placer un magnifique frontispice devant les décombres du despotisme, monument trompeur dont l'aspect seduit, mais qui glace d'effroi quand on y pénètre! Sous des apparences liberales, avec les mots pompeux de jurés, de débats publics, d'indépendance judiciaire, de liberté individuelle nous sommes doucement conduits à l'abus de toutes ces choses et au

ausgesprochenen Zweck, den Anklageprocess an die Stelle des Untersuchungsprocesses treten zu lassen; statt indessen den wirklichen Anklageprocess Englands, Schottlands oder Nordamerikas zum Muster zu nehmen, liess man sich durch das französische Verfahren blenden und übersah dabei völlig, dass dasselbe nichts ist als »ein Inquisitionsprocess unter dem Scheine einiger akkusatorischen Formen«. (Planck.)

Statt eines öffentlichen Anklägers, welcher im Anklageprocess als wahre Processpartei auftritt, statt eines wahren »Staatsanwalts«, nahm man das napoleonische »ministère public« an, welches mit der Unabhängigkeit der deutschen Gerichtsverfassung unverträglich ist, indem es als Oberaufsichtsamt der Rechtsprechung »als Organ der Staatsregierung zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses«, Opportunitätsrücksichten in die Rechtspflege hineinträgt und schliesslich »die ganze Strafrechtspflege zur Disposition der zeitigen Machthaber und wechselnder Parteiministerien stellt«. (Gneist.)

Durch die verderbliche Mischung der Anklägerrolle mit einem Organ der Gerichtsherrlichkeit, durch das s. g. Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft sind wir sogar seit 1848 in dieser Beziehung hinter die Linie des Rechtsstaates zurückgegangen, wie er zu Zeiten des Absolutismus bestand.[1] Nach §. 1. der Verordn. vom 3. Januar »sollen die Gerichte bei Einleitung und Führung der Untersuchung wegen der Gesetzesübertretung nicht mehr von Amtswegen, sondern nur auf

---

mépris de tous les droits; une verge de fer nous tient lieu de bâton de justice.« Feuerbach a. a. O. S. 13.

1) Eine scharfe, aber gerechte Kritik dieses französischen »ministère public« giebt F. v. Holtzendorff in seiner »Reform der Staatsanwaltschaft in Deutschland«. Berlin 1864. Er sagt S. 8: »Die s. g. Staatsbehörde war das Centrum der neuen Schöpfung, die Vermittlung der Verwaltungsinteressen mit der Justizpflege, das Amt, in welchem die Masse für die Wage der Gerechtigkeit geaicht werden sollen;« und S. 20: »Dem gesunden Menschenverstande wird die napoleonische Kombination einer ausschliesslich wirkenden ständigen Anklagebehörde mit einem dieselbe dem Richter assimilirenden Wächteramt über die Gesetze unverständlich bleiben. Die Staatsanwaltschaft kann an Autorität nur gewinnen, wenn sie rein als Anklagepartei hingestellt und der Vertheidigung durch vereidete Advokaten gleichgestellt wird.« In gleichem Sinne sprechen sich auch Planck, Gneist und v. Bar aus.

erhobene Anklage des Staatsanwaltes einschreiten«. Es ist sogar das Anklagerecht demjenigen versagt, der an der strafrechtlichen Verfolgung eines andern ein rechtliches Interesse hat z. B. dem Beschädigten.[1] Es besteht somit in Preussen das s. g. Anklagemonopol in vollster Ausschliesslichkeit, welches wohl den Anschaungen des Napoleonismus, nicht aber den Grundsätzen des Rechtsstaates entspricht und gerade im konstitutionellen Staate doppelte Gefahren mit sich bringt. Bei allen freien Völkern der alten und neuen Zeit, bei den alten Römern wie den alten Deutschen, bei den Engländern und Nordamerikanern galt und gilt das Recht der Privatanklage als unumstössliches Recht jedes Bürgers. »Deutsches Rechtsbewusstsein ist es gewiss nicht — sagt L. v. Bar — auf welches der Gedanke zurückgeführt werden müsste, dass bei der Verfolgung des Verbrechens lediglich die Massnahme der Obrigkeit in respectvoller Resignation abzuwarten sei. Die subsidiäre Privatanklage erscheint uns vielmehr als ein unerlässliches Bedürfniss jedes Staates, der auf den Namen Rechtsstaat Anspruch machen, nicht mehr Polizeistaat genannt sein will.«

Nicht mit der Forderung von Oeffentlichkeit und Mündlichkeit hängt die Frage zusammen, ob in Strafsachen lediglich vom Staate angestellte Richter s. g. Staatsrichter rechtsprechen oder ob auch nicht berufsmässige Elemente s. g. Volksrichter mitwirken sollen, obgleich sie äusserlich gewöhnlich mit dieser Forderung in Verbindung gebracht worden ist. Volksgerichte hat es zu verschiedenen Zeiten und bei verschiedenen Völkern in sehr verschiedener Art gegeben. In republikanischen Staaten sprach oft die souveräne Volksgemeinde selbst Recht, so bei den Römern die Centuriatcomitien, bei den Deutschen zur Zeit des Tacitus das concilium; später traten die Schöffen, als Urtheilsfinder, an die Stelle der Volksgemeinde. Eine ganz eigenthümliche Verbindung von Berufs- und Volksrichtern stellt sich aber im Schwurgerichte dar. Ein vom Staate eingesetzter Richter fungirt hier mit und neben aus dem Volke genommenen Geschworenen; er übt in Strafsachen

---

1) Davon machen auch die s. g. Antragsdelikte keine Ausnahme, wo der Staatsanwalt keine Anklage erheben darf ohne Antrag der dazu gesetzlich berechtigten Person. C. Fuchs, Anklage und Antragsdelikte. Breslau 1873.

die eigentliche Gerichtsbarkeit, einschliesslich des Rechts der Urtheilsfällung, allein über die die Urtheilsfällung bedingende, die thatsächliche Existenz des angeschuldigten Verbrechens betreffende Schuldfrage geben ihren Wahrspruch »veredictum« die für den einzelnen Fall durch Ziehung bestimmten, durch Eidschwur verpflichteten Männer aus dem Volke. Es findet hier also eine eigentliche Theilung in der richterlichen Funktion statt, während die germanischen Schöffen das Urtheil allein ohne jede Theilnahme des Richters zu finden hatten. Volksrichter und Staatsrichter in ihrer organischen Verbindung bilden den Schwurgerichtshof. (Zachariä, Planck.)

Seit dem Untergange der alten Schöffenverfassung war die gesammte Rechtspflege in Deutschland in die Hände eines rechtsgelehrten Berufsbeamtenthums übergegangen. Erst mit dem Eintritt eines lebendigern politischen Bewusstseins gewann auch in Deutschland der Gedanke an Boden, dass dem volksthümlichen Elemente, im Gegensatze zum Berufsbeamtenthume, eine entscheidende Mitwirkung bei der Strafrechtspflege gewährt werden müsse. Das theoretische Postulat der Germanistenversammlung zu Lübeck wurde seit 1848 in den Katalog der üblichen Volkswünsche aufgenommen, ohne dass man sich über die juristische Bedeutung dieses Instituts hinreichend klar war. Selbst über die geschichtliche Genesis desselben gab es fast so viele Meinungen, als Schriftsteller, bis durch Heinrich Brunner's ebenso gelehrte, als scharfsinnige Untersuchungen hier sicherer Boden gefunden wurde.[1]

Weisen darnach die ältesten Anfänge auf Deutschland zurück, so ist doch die ganze weitere Entwicklung dieses wichti-

---

1) Nach Brunner's »Entstehung der Schwurgerichte« ist der erste Ursprung dieses Instituts in dem Beweismittel der inquisitio des karolingischen Rechtes zu suchen, welches darin bestand, dass vom Richter aus den angesehensten Gau- und Gemeindegenossen Männer ausgesucht und vereidet wurden, welche auf die Frage des Richters ihren Ausspruch über das Beweisthema des Processes abgaben; derselbe konnte ebensogut zu Gunsten des Klägers als des Beklagten ausfallen. Dieses ausserordentliche Beweismittel stand im Gegensatze zum formalen Beweisverfahren des Volksrechtes und konnte anfangs nur kraft königlichen Privilegiums angewendet werden. Die normännischen Herzöge nahmen dieses Institut mit vielen andern Einrichtungen aus dem fränkischen Rechte und verwertheten es im fiskalischen Interesse. Aus diesem ausserordentlichen Beweismittel schuf Herzog Heinrich II. als König von England ein ordentliches Rechtsmittel, indem in be-

gen Institutes in England vor sich gegangen, wo es bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts allein in Kraft war. »Die Rechtsgeschichte, sagt Brunner, kennt keine zweite Institution, welche in so kurzer Zeit eine so weite Verbreitung gefunden und in dem Herrschaftsgebiete der verschiedenen Rechte so energisch Wurzel gefasst hätte, als das Geschworenengericht. Vor dem letzten Decennium des verflossenen Jahrhunderts noch auf das englische und dessen Schwesterrechte beschränkt, ist es seitdem nahezu ein Weltrechtsinstitut geworden und nicht mehr ferne scheint die Zeit zu sein, wo man die Jury als ein wesentliches Merkmal europäischer Kultur wird betrachten können.« Obgleich in England das Schwurgericht so gut dem bürgerlichen, wie dem peinlichen Processe angehört, so war doch nur die strafrechtliche Seite dem Kontinent interessant, weil man darin wesentlich eine politische Institution erblickte. Die Einführung des Schwurgerichts in Frankreich dekretirte das Gesetz vom 16. Aug. 1790, die wirkliche Einrichtung erfolgte durch das Gesetz vom 29. Sept. 1791. Alle französischen Konstitutionen nahmen die Zusicherung des Geschworenengerichts und

---

stimmten Fällen jede Processpartei von der königlichen Kanzlei ein breve erwirken konnte, durch welches für den Process eine inquisitio angeordnet und damit das formale Beweisrecht mit Zweikampf ausgeschlossen wurde. Damit war die Jury als Beweismittel in das ordentliche Gerichtsverfahren eingefügt, die Geschworenen traten als eine Gesammtheit, Jurata, mit geschlossener Zahl dem Gerichte gegenüber; dabei stand die Zeugenqualität der Geschworenen noch fest, indem sie ihren Spruch auf Grund eigener Wissenschaft von der Sache abgaben, ohne dass etwa in ihrer Gegenwart vor Gericht ein Beweisverfahren stattgefunden hätte. Nachdem ihnen später Urkunden vorgelegt und Zeugen vor ihnen vernommen wurden, entwickelte sich allmälig aus der Beweisjury die Urtheilsjury des englischen Civilprocesses, deren Spruch nicht mehr Zeugniss, sondern ein die Beweisergebnisse zusammenfassendes Urtheil war. Der Kriminalprocess entlehnte die Jury dem Civilprocess, welchem sie ursprünglich angehört. »Werfen wir, sagt Brunner, einen Rückblick auf die tausendjährige Geschichte der Jury, so fällt vor allem in die Augen, dass sie im Laufe der Zeit etwas total Anderes geworden, als sie ursprünglich gewesen. Dennoch hängt die Jury von heute in einem Punkt von principieller Bedeutung mit den Grundsätzen des germanischen Beweisrechtes zusammen, aus denen sie allmälig herausgewachsen ist. Das Gericht, das auf den Spruch einer Jury hin h. z. T. urtheilt, nimmt zur Beweisfrage dieselbe Stellung ein, wie die germanischen Urtheilfinder. Wie im altdeutschen Processe das Beweisverfahren ein fertiges, in sich abgeschlossenes Ergebniss lieferte, das nicht erst der richterlichen Prüfung bedurfte, so ist auch im Schwurgerichtsverfahren die Entscheidung der Beweisfrage ein vom richterlichen Ermessen unabhängiges Produkt des Processes.«

überhaupt zahlreiche Bestimmungen über das Strafverfahren als Verfassungssätze in sich auf; doch modelte jede zur Regierungsgewalt gelangte Partei an dem Institute der Geschworenen herum, bis ihm endlich Napoleon I. 1808 in dem Code d'instruction criminelle die ihm zusagende, bleibende Gestalt gab, in welcher es auch auf dem linken Rheinufer, als einem Theile des damaligen französischen Staatsgebietes, eingeführt wurde. Das so »imperialisirte Schwurgericht« wurde das Ideal der Bewegung von 1848. Schon in der Proklamation vom 21. März 1848 versprach K. Friedrich Wilhelm IV. »öffentliche und mündliche Rechtspflege auf Geschworengerichte gestützt«. In einer Erklärung vom 28. Mai 1848 wurde »die Einführung von Schwurgerichten namentlich für alle politischen und Pressvergehen« verheissen. In die Grundrechte der deutschen Nation (§. 46: »Schwurgerichte sollen jedenfalls in schweren Strafsachen und bei allen politischen Vergehen urtheilen;«) sowie in die preussische Verfassung in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen sind Zusicherungen des Geschworenengerichtes aufgenommen, welche endlich in den oben mitgetheilten Artikeln 94 und 95 der V.-U. vom 31. Jan. 1850 Gestalt gewonnen haben. Diese beiden Artikel sind indessen durch A. 1 des Gesetzes vom 21. Mai 1852 aufgehoben, welches folgendermassen lautet:

A. 1: »Die A. 94 und 95 der V.-U. vom 31. Januar 1850 sind aufgehoben. An deren Stelle treten folgende Bestimmungen. A. 2: Bei Verbrechen erfolgt die Entscheidung über die Schuld des Angeklagten durch Geschworene, insoweit ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern erlassenes Gesetz nicht Ausnahmen bestimmt. Die Bildung des Geschworenengerichtes regelt das Gesetz. A. 3: »Es kann durch ein mit vorheriger Zustimmung beider Kammern zu erlassendes Gesetz ein besonderer Gerichtshof errichtet werden, dessen Zuständigkeit die Verbrechen des Hochverrathes und diejenigen Verbrechen gegen die innere und äussere Sicherheit des Staates, welche ihm durch das Gesetz überwiesen werden, begreift.« Während die Beschränkung des Schwurgerichtes auf Verbrechen im technischen Sinne, d. h. auf diejenigen strafbaren Handlungen, welche nach dem Strafgesetzbuch vom 14. April 1851 mit Todesstrafe, mit Zuchthausstrafe oder mit Einschliessung von mehr als fünf Jahren bedroht sind, naturgemäss erscheint, so widerspricht es den bei der Grün-

dung der Verfassung obwaltenden Absichten, dass die auf dem verfassungsabändernden Gesetze vom 21. Mai 1852 beruhende Specialgesetzgebung alle vermittelst der Presse begangenen strafbaren Handlungen, so wie alle politischen Verbrechen ausnahmslos den Schwurgerichten entzogen hat. Für alle politischen Verbrechen hat Preussen durch das oben erörterte Gesetz vom 25. April 1853 in dem Kammergericht ein Ausnahmegericht erhalten, welches ohne Mitwirkung von Geschworenen urtheilt. Die durch die Presse verübten strafbaren Handlungen sind den Gerichtsabtheilungen von drei Mitgliedern bez. den Zuchtpolizeigerichten durch das Gesetz vom 6. Mai 1854 überwiesen. Sowohl die ausnahmsweise Zuweisung aller politischen Verbrechen und Pressvergehen an die Geschwornen, wie man sie im Jahre 1848 forderte, als die ausnahmsweise Exemtion derselben von ihrer Kompetenz ist nicht zu billigen und zeigt, dass man das Schwurgericht als eine Institution von politischer Tendenz betrachtet. Wo die politischen Verbrechen und Pressvergehen in Betreff der schwurgerichtlichen Kompetenz exceptionell behandelt werden, liegt stets ein ungerechtfertigtes Misstrauen entweder gegen die ständigen Berufsrichter oder gegen die Schwurgerichte zu Grunde, was beiden gegeneinander, sowie der Volksmeinung gegenüber, eine schiefe Stellung giebt. Eine Gesetzgebung, welche dem Schwurgerichte seine richtige Stellung als einem organischen Theile der Gerichtsverfassung einräumt, ohne sich von liberalen oder reaktionären Hintergedanken beeinflussen zu lassen, wird auch die schwurgerichtliche Kompetenz nicht nach specifisch-politischen Momenten abgrenzen d. h. es soll kein sonst zur Verhandlung vor Geschworenen sich eignendes Delikt, weil es mit der Politik zusammenhängt, der Jury entzogen, ebensowenig soll es ihr aber lediglich aus diesem Grunde zugewiesen werden. (Glaser).

Auf masslose Verherrlichung des Geschwornengerichtes ist in neuester Zeit vielfach eine ebensogrosse Herabsetzung dieses Instituts gefolgt. Es ist hier nicht am Platze die Vorzüge und Nachtheile desselben gegeneinander abzuwägen. Von staatsrechtlichem Standpunkte sind nur zwei Momente hervorzuheben, welche diesem Institute eine hohe Bedeutung in unserer Gerichtsverfassung geben; es ist dies einerseits die Sicherheit der Person des einzelnen Staatsbürgers, andrerseits der

Einfluss, welchen dies Institut auf die Strafrechtspflege im Ganzen ausübt:

a. Der Hauptwerth dieses Instituts liegt in dem schon von Justus Möser richtig erfassten Grundgedanken des Schwurgerichts, dass niemand zu einer schweren peinlichen Strafe verurtheilt werden soll, dessen Schuld dem schlichten Verstande und dem natürlichen Rechtsgefühle gewissenhafter Männer aus dem Volke nicht klar geworden ist. In jedem Berufskreise erzeugt sich oft bei den tüchtigsten Mitgliedern eine gewisse Einseitigkeit, die sich in einem übertriebenen Amtseifer, in einer Vorliebe für die Technik des eigenen Berufes ausspricht, so auch im berufsmässigen Richterstande, welcher an der Feinheit der Gesetzesauslegung, an den Subtilitäten der Kriminaljurisprudenz seine Freude findet und den Bereich der strafbaren Handlungen leicht über Gebühr auszudehnen geneigt ist. Dieser Einseitigkeit des berufsmässigen Richterthums, »der juristischen Finesse« gegenüber bildet der volksthümliche »laienhafte« Verstand der Geschworenen ein gesundes Gegengewicht, welches dem Bürger eine werthvolle Garantie gegen vielleicht juristisch elegante, aber menschlich unverständliche Verurtheilungen giebt, wie sie nicht selten von Seiten gelehrter Richterkollegien vorkommen. Indem man die Geschworenen nur auf die Schuldfrage beschränkt, muthet man ihnen nichts zu, was sie nichtmit ihrem gesunden Menschenverstande beantworten könnten, während eine korrekte Strafabmessung nur vom Richter mit seinem geübten Takte, seiner vergleichenden juristischen Erfahrung vorgenommen werden kann. In dieser richtigen Vertheilung der Funktionen, so wie in der Geschlossenheit des Laienelementes liegt die beste Bürgschaft der Unbefangenheit und Unabhängigkeit des Schwurgerichts.

b. Zu diesem Vorzuge der Schwurgerichte, vermöge dessen auch im einzelnen Falle eine sachgemässere Beurtheilung der Schuldfrage von ihnen zu erwarten ist, tritt noch ein zweites Moment, welches der Strafrechtspflege im Ganzen zu Gute kommt. Mag das berufsmässige Richterthum sein Amt noch so gewissenhaft verwalten, nie wird ihm das allgemeine Vertrauen entgegenkommen, dessen sich die Schwurgerichte überall erfreuen. Durch nichts wird die an sich so verhasste Strafrechtspflege so volksthümlich gemacht, durch nichts das

allgemeine Rechtsbewusstsein so gefördert, als durch die Theilnahme von Männern aus dem Volke an der Strafrechtspflege. Das Schwurgericht hat auf dem Gebiete der Justiz dieselbe Bedeutung wie die Selbstverwaltung auf dem der Administration. Beide sind nothwendige Glieder im Organismus des konstitutionellen Rechtsstaates.[1] Es ist kein blinder Zufall, sondern eine innere Nothwendigkeit, dass alle Völker, welche das Vorbild Englands zur verfassungsmässigen Staatsordnung hingeführt hat, auch das Schwurgericht als einen organischen Theil derselben mit aufgenommen haben. Noch heut zu Tage würden Völker, die wie Engländer und Nordamerikaner in der Lebensluft der Freiheit grossgeworden sind, mit dem Schwurgerichte ein gutes Stück ihrer bürgerlichen Freiheit zu verlieren fürchten. Freilich wird es in Deutschland tiefgreifender Reformen bedürfen, wenn das Schwurgericht seiner Aufgabe im Rechtsleben unserer Nation vollständig genügen soll. Dies kann nur geschehen, wenn die Bildung der Geschworenenliste weder durch präfektenartige Beamte, noch durch Volkswahl, sondern durch Organe der Selbstverwaltung unter Mitwirkung richterlicher Elemente vor sich geht, wenn durch konsequente Durchführung des Anklageprinzips die Stellung des Gerichts zu den Geschworenen richtiger geordnet, wenn es zur Sache der gleichgestellten Processparteien gemacht wird, dass das zur Ermittlung des Straffalles erforderliche Material vollständig gewonnen und erschöpfend benutzt wird, wenn die Geschwornen »statt auf die Beantwortung aufgelöster Specialfragen, auf die Entscheidung der gesammten Schuldfrage hingewiesen werden«. (John, Planck, v. Bar, Gneist, Verhandlungen des XI. Juristentages.) Freilich ist von diesem Vorbilde gerade unser preussisches Verfahren der Gegenwart noch weit entfernt, indem es die entstellenden Züge seines französischen Ursprungs sichtbar genug an sich trägt. Dennoch hat man kein Bedenken gehabt, durch die Verordn. vom 25. Juni 1867 das preussische Strafverfahren im Wesentlichen auf die neu erworbenen Landestheile zu übertra-

1) Gneist a. a. O. sagt: »Geschworenengerichte und Gemeindeverfassung, Rechtspflege und selfgovernment sind untrennbar verwachsen und bilden das massive Fundament eines deutschen Verfassungstaates.«

gen, unter Beseitigung aller dort geltenden Vorschriften. Im Appellationsgerichtsbezirk Köln besteht noch heute der französische Strafprocess auf Grundlage des Code d'instruction criminelle von 1808 unverändert fort.

Wie auf dem Gebiete des materiellen Strafrechtes, so wird auch die einheitliche Gestaltung unseres Strafverfahrens nicht durch die Organe der preussischen Legislation, sondern durch die deutsche Reichsgesetzgebung erreicht werden. Der bereits im Januar 1873 erschienene Entwurf einer deutschen Strafprocessordnung wird freilich noch manche tiefgreifende Veränderung erfahren müssen, wenn die Gesetzgebung der grossen Aufgabe gerecht werden will, mit deutschem Ernste die Scheinreform, wie sie sich in den Bewegungsjahren 1848/49 vollzogen hat, in eine wahre Reform unseres Strafprocesses »an Haupt und Gliedern« umzugestalten und so ein gesundes Strafverfahren zu begründen, welches der bürgerlichen Freiheit möglichst weitgehende Garantien gewährt, ohne dadurch die staatliche Ordnung zu gefährden.

§. 188.

VI. Gerichtsherrliche Rechte der Krone.

In allen deutschmonarchischen Staaten ist der König Inhaber der richterlichen Gewalt; aber nach den Grundsätzen der deutschen Justiz übt er dieselbe durch die Gerichte aus, welche innerhalb ihrer eigentlichen richterlichen Thätigkeit unabhängig sind von den Weisungen des Staatsoberhauptes und seiner verschiedenen Verwaltungsbehörden. (§. 185 No. 2). Diese Unabhängigkeit der Gerichte bezieht sich aber nur auf die eigentliche richterliche Funktion derselben, nicht auf ihre sonstige Geschäftsführung, die s. g. Justizverwaltung im Gegensatz zur eigentlichen Rechtsprechung. In Betreff ersterer steht der Krone ein verfassungsmässiger Einfluss auf die Geschäftsführung der Gerichte zu, welchen sie durch das Justizministerium ausübt. Dies ist im konstitutionellen Staat das höchste Centralorgan der Justizverwaltung, welchem in dieser Beziehung auch alle Landesgerichte untergeordnet sind. Durch dasselbe übt die Krone eine Oberaufsicht über das

gesammte Justizwesen, soweit es sich dabei nicht um eigentliche Rechtsprechung handelt.

Das Oberaufsichtsrecht[1] schliesst die Befugniss in sich, Visitationen und Geschäftsrevisionen aller Civil- und Kriminalgerichte sowie der damit verbundenen Anstalten z. B. der Gefängnisse vorzunehmen, sich Bericht erstatten, sich statistische Uebersichten und Tabellen über die Geschäftsthätigkeit der Gerichte einsenden zu lassen, (preuss. Kr. Ordn. §§. 99 bis 105), wodurch dem Ministerium Gelegenheit gegeben wird, die vorhandenen Mängel kennen zu lernen und ihnen womöglich Abhülfe zu verschaffen. Damit hängt auch das Recht zusammen, auf Grund eingegangener Beschwerden über verweigerte oder verzögerte Justiz Bericht zu erfordern und sofern die Beschwerden begründet gefunden werden, s. g. »mandata de administranda justitia« an die Gerichte zu erlassen (Pfeiffer, Prakt. Ausf. B. III. S. 255 ff.); doch dürfen sich derartige Befehle nie auf den materiellen Inhalt von Richtersprüchen beziehen. Beschwerden dieser Art können nur im geordneten Instanzenzuge der Gerichte erledigt werden, während Beschwerden, welche sich auf die Disciplin und den Geschäftsbetrieb der Gerichte z. B. auf angebliche Verzögerung und Verschleppung der Justiz beziehen, bei der vorgesetzten Aufsichtsbehörde, in letzter Instanz bei dem Justizministerium angebracht werden können. (Verordn. von 2. Januar 1849 §. 35.) Ausserdem ist die Vornahme einzelner Akte der Gerichte, welche die richterliche Entscheidung der Sache selbst nicht berühren, von der Genehmigung der Staatsregierung abhängig gemacht, dahin gehört die Ertheilung des sichern Geleites, salvus conductus (Pr. Krim. Ordn. §§. 246 bis 250, Zachariä II. S. 128 ff.) und die Auslieferung von angeschuldigten oder verurtheilten Personen an auswärtige Behörden (Dollmann, Art. Auslieferung im Staatswörterb. I. S. 511 ff.); beide Akte bedürfen in gewissen Fällen der Genehmigung des Justizministeriums. Früher war auch die Bestätigung aller schweren Kriminalurtheile

1) Mehrere ältere und neuere Verfassungen erkennen ein solches Oberaufsichtsrecht ausdrücklich an, so der meklenburgische Erbvergleich von 1755 §. 397, so die bayersche V.-U. von 1818 Tit. VIII. §. 1.

durch den Landesherrn oder die obern Staatsbehörden vorgeschrieben.

Während im Mittelalter die Kriminalurtheile von den Schöffen ebenso unabhängig gesprochen wurden, wie die Urtheile in Civilsachen, nahm die absolutistisch entwickelte Fürstengewalt seit dem XVII. Jahrh. einen weitgehenden persönlichen Einfluss auf die Strafrechtsflege in Anspruch, besonders in Brandenburg-Preussen. Hier war die Bedeutung der landesherrlichen Bestätigung ursprünglich keineswegs blos die, dass sie die formelle Voraussetzung für den Vollzug der peinlich erkannten Strafe gewesen wäre (wie eine spätere Theorie dies auffasste), sondern sie bezog sich auf den Inhalt des peinlichen Urtheils selbst und enthielt die Befugniss, an die Stelle des richterlichen Urtheils ein landesherrliches zu setzen, durch welches die zuerkannte Strafe gemildert oder geschärft werden konnte. Für Preussen lässt sich die Auffassung dieses Bestätigungsrechtes als einer persönlichen oberstrichterlichen Thätigkeit des Landesherrn aus vielen Gesetzen und Verordnungen des grossen Kurfürsten, der K. Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs des Gr. authentisch nachweisen. (Hälschner a. a. O. S. 185.) K. Friedrich Wilhelm I. behielt sich die Entscheidung über alle schweren Strafurtheile persönlich vor, während Friedrich der Gr. dagegen nur über die auf Todesstrafe oder auf Festung- und Zuchthausstrafe von wenigstens zehn Jahren lautenden Urtheile selbst entschied, die übrigen Strafurtheile durch den Staatsrath bestätigen liess. Es ist daher ein Anachronismus, wenn man derartige persönliche Entscheidungen preussischer Könige in Kriminalsachen aus dem vorigen Jahrh., welche sie in ihrer oberstrichterlichen Gewalt ergehen liessen, ohne weiteres als Kabinetsjustiz bezeichnet. Auch die preuss. Kriminalordn. von 1805 behielt ein weitgehendes Bestätigungsrecht der schweren peinlichen Urtheile bei, wodurch die Unabhängigkeit der Strafrechtspflege nicht wenig beeinträchtigt wurde. Gegenwärtig bedürfen die Entscheidungen der Gerichtshöfe zu ihrer Gültigkeit nirgends mehr der Bestätigung einer andern Person oder Behörde.[1] Dies folgt aus der

---

1) In staatsrechtlich korrekter Weise spricht dies die würtemb. V.-U. von 1819 §§. 96 und 97 aus: »Die Erkenntnisse der Kriminalgerichte bedür-

verfassungsmässigen Unabhängigkeit der Gerichte und ist in der Verordn. vom 3. Januar 1849 §. 26 ausdrücklich ausgesprochen: »Eine Bestätigung des richterlichen Urtheils durch den Justizminister findet ferner nicht statt;« indessen muss auch gegenwärtig noch die Vorlegung der Todesurtheile zu dem Zwecke geschehen, um zu prüfen, ob die königliche Begnadigung zu gewähren sei oder nicht: im letztern Falle lautet die königliche Verordnung: »dass der Gerechtigkeit freier Lauf zu lassen sei«. So ist denn jetzt die Unabhängigkeit der preussischen Strafgerichte in ihren Urtheilen der längst anerkannten der Civilgerichte gleichgestellt. Davon macht auch das Begnadigungsrecht[1] keine Ausnahme, durch welches keineswegs ein gerichtliches Urtheil aufgehoben oder verändert wird, sondern nur eine dem Strafgesetze verfallene Person, ohne dass sie darauf einen rechtlichen Anspruch hätte, von den gesetzlichen Folgen ihrer That ganz oder theilweise entbunden wird. Durch die Begnadigung wird die Unabhängigkeit der Gerichte in ihren Urtheilen nicht beeinträchtigt, wohl aber findet ein Eingriff in den Gang der Strafrechtspflege statt. Daher haben Kant und andere hervorragende Naturrechtslehrer im vorigen Jahrhundert das Begnadigungsrecht, als einen Ausfluss persönlicher Willkühr bekämpft. Aber die heutige Wissenschaft hat diese Auffassung ebenso entschieden verworfen, wie die heutige Staatspraxis. Obgleich man die Möglichkeit eines Missbrauches dieses Rechts nicht verkennt, so hat man doch dessen Bedeutung vom Standpunkt einer höhern Gerechtigkeit würdigen gelernt.

---

fen, um in Rechtskraft überzugehen, keiner Bestätigung des Regenten. Dagegen steht dem Könige zu, Straferkenntnisse vermöge des Begnadigungsrechtes, auf erforderten und erstatteten Bericht des erkennenden Gerichtes, aufzuheben und zu mildern.« Ebenso Braunschw. L. O. 1832 §. 193. Einzelne Verfassungsurkunden haben es sogar für nöthig befunden, dem Landesherrn das Recht der Strafschärfung ausdrücklich abzusprechen, so Baden V.-U. 1818 §. 15, K. Sachsen V.-U. 1831 §. 52.

1) J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Gnadensachen Kap. XII bis XIV. J. Plochmann, Das Begnadigungsrecht. Erlangen 1845. Fr. Ch. v. Arnold, Umfang und Anwendung des Begnadigungsrechtes. Leipzig 1860. J. C. F. L. Lüder, Das Souveränetätsrecht der Begnadigung. Leipzig 1860. R. v. Mohl, Begnadigung, Abolition und Amnestie, in dessen Staatsr. V. R. und Polit. B. II. S. 631 ff. Zachariä, D. St.-R. B. II. 227 §. 173. Zöpfl, Grunds. B. II. §. 456 S. 602. Blunschli, Allg. St.-R. B. II. Buch. Kap. 17 Stahl, B. II. §. 145 S. 706 ff. Dahlmann, Politik S. 98. W. Brauer in Bluntschlis Staatsw. B. I. »Begnadigung« S. 762 ff. »Amnestie S. 197 ff.

Das Strafgesetzbuch kann nur allgemeine abstrakte Regeln aufstellen, ohne die zahlreichen Fälle vorher zu überschauen, welche einmal unter seine Sätze gebracht werden können. Pflicht des Strafrichters ist es, den Artikel des Gesetzbuches auf jeden Fall, welcher logisch unter die Regel fällt, unnachsichtlich anzuwenden, wenn das Gesetz materiell dem einzelnen Fall auch keineswegs gerecht wird. Sein Urtheil ist zwar hier Rechtens, kann aber vom Standpunkt eines höhern Rechtes dem Verurtheilten schweres Unrecht thun. In einem solchen Falle kann der Richter keine Abhülfe gewähren. Hier ist recht eigentlich der Platz für die Gnade, welche ein höheres menschliches Recht an die Stelle des positiven Gesetzesbuchstaben zu stellen hat. Das Staatsoberhaupt, als Spender der Gnade, handelt hier nicht als höhere richterliche Instanz, sondern als Vertreter einer höhern Rechtsordnung, als persönlich ausgleichender Vermittler zwischen dem Buchstaben des positiven Gesetzes und den Forderungen einer ewigen Gerechtigkeit, welche in jedes menschliche Herz geschrieben ist. Der Herrscher stellt, indem er in das Recht eingreift, das Recht wieder her. Daher kommt das Begnadigungsrecht erst dann zur Anerkennung, nachdem mit der Staatsidee auch das monarchische Recht zur vollen Durchbildung gelangt ist.

Dem einheimischen Rechte des Mittelalters war das Begnadigungsrecht als staatlicher Begriff fremd. Erschien doch das Verbrechen vorzugsweise als Verletzung einer subjektiven Berechtigung, die Strafe als eine dem Verletzten schuldige Genugthuung. Dagegen war »das Recht der Ablösung, Ledigung der öffentlichen Strafe« bei Ungerichten mit Einwilligung des Richters und des Verletzten zulässig und im Gebrauche. Es war dies ein Verzicht des Verletzten und des Richters auf Busse und Gewedde gegen Erlegung einer Geldsumme von Seiten des Verurtheilten. Aus diesem Strafablösungsrechte entstand aber, indem man die Lösungssumme und die Zustimmung des Verletzten fallen liess; ein richterliches Begnadigungsrecht, welches man zuliess, »wenn der Schuldige sich mit freiwilligem Geständniss in die Gnade des Richters begab«. Erst seit dem XVI. Jahrh. wurde das Begnadigungrecht als ein landesherrliches Recht aufgefasst, so in der Mark Brandenburg (Hälschner a. a. O.). Seit dem XVII. Jahrh. wurde es von

der staatsrechtlichen Doktrin zu den landesherrlichen Regalien gezählt und von Carpzov zuerst unter einen wissenschaftlichen Gesichtspunkt gebracht, doch wurde dasselbe noch mit mannigfachen Beschränkungen umgeben. Ausgeschlossen wurde es bei Verbrechen gegen Gott und göttliche Gebote, oder wo das Interesse von Privatpersonen vorzugsweise in Betracht kam. Erst das XVIII. Jahrh. befreite das Begnadigungsrecht von diesen mittelaltrigen Reminiscenzen und den ihm durch die ältere Doktrin auferlegten Beschränkungen. Es stellt sich im Staatsrecht des vorigen Jahrh. als ein allein und unbeschränkt vom Landesherrn in Betreff aller innerhalb seines Territoriums begangenen Verbrechen auszuübendes Recht dar, welches folgende Befugnisse in sich begreift:

a) Das Recht der Abolition, Niederschlagung der Untersuchung, wodurch der gegen jemand angestellte peinliche Process, bevor noch das Endurtheil vom Richter gesprochen ist, gänzlich aufgehoben wird, b) das Begnadigungsrecht im engern Sinne, jus aggratiandi, wodurch ein Verbrecher von der ihm durch das richterliche Urtheil zuerkannten Strafe völlig befreit wird, c) das Milderungsrecht, jus mitigandi ex capite gratiae, wodurch die zuerkannte Strafe zum Theil erlassen oder in eine mildere verwandelt wird, d) das Recht der Restitution, wodurch die gesetzlichen Folgen der erkannten Strafe ganz oder theilweise aufgehoben werden. Dabei ist es einerlei, ob diese Folgen vor, bei oder nach der Erduldung der erkannten Strafe aufgehoben werden.

Auch nach Auflösung des deutschen Reiches blieb selbstverständlich den deutschen Fürsten das Begnadigungsrecht als ein auf der geschichtlichen Grundlage der Landeshoheit emporgewachsenes Souveränetätsrecht, welches auch in den neuern Verfassungsurkunden seine ausdrückliche Anerkennung gefunden hat. »Das Begnadigungsrecht, sagt Berner, ist ein Ausfluss der Souveränetät. Es bildet so naturgemäss ein Recht des Staatsoberhauptes, dass man sich ein monarchisches Staatsoberhaupt ohne Begnadigungsrecht gar nicht zu denken vermag.« Auch nach preuss. Staatsrechte steht dem Könige das Begnadigungsrecht zu, so nach dem A. L. R. II. 13 §. 9—11, nach der Krim. Ordn. §§. 590—596. Die V.-U. vom 31. Januar 1850 A. 49 bestimmt: »Der König hat das

Recht der Begnadigung und der Strafmilderung;« doch wird das vor der Verfassung unbeschränkt bestehende Begnadigungsrecht jetzt in zwei Punkten beschränkt, nemlich: a) »Zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurtheilten Ministers kann dieses Recht nur auf Antrag derjenigen Kammer ausgeübt werden, von welcher die Anklage ausgegangen ist.« Dieser in allen deutschen Verfassungen vorkommende Satz[1] ist nothwendig, »weil sonst die Verantwortlichkeit der Minister illusorisch sein würde«, hat aber in Preussen solange keinen praktischen Werth, als überhaupt eine Ministeranklage nicht durchführbar ist. Von praktischer Bedeutung ist dagegen die zweite Beschränkung des A. 49: »Der König kann bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besondern Gesetzes niederschlagen.« Während vor Erlass der V.-U. dem Könige das Begnadigungsrecht im weitesten Sinne, also auch mit Einschluss des Abolitionsrechtes, unbeschränkt zustand, ist ihm nach A. 49 nur das Begnadigungs- und Strafmilderungsrecht im engern oder eigentlichen Sinne uneingeschränkt (d. h. mit der oben erwähnten bis jetzt unpraktischen Ausnahme) belassen worden, während er das Abolitionsrecht, welches nach der hergebrachten Terminologie ein Theil des Begnadigungsrechts im weitern Sinne ist, nur unter Zustimmung der Volksvertretung ausüben kann. Diese Beschränkung des Königs bezieht sich aber nur auf »bereits eingeleitete Untersuchungen«. Als »eingeleitet« kann eine Untersuchung aber erst dann betrachtet werden, wenn durch Gerichtsbeschluss die Einleitung förmlich ausgesprochen, bei Schwurgerichtsachen die Versetzung des Beschuldigten in den Anklagestand durch die Anklagekammer beschlossen worden ist.

Aus schwerwiegenden politischen Gründen erfolgt bisweilen eine s. g. Amnestie, welche sich auf eine ganze Kategorie von strafbaren Handlungen bezieht; dieselbe ist eine Ver-

---

1) K. Sächsische V.-U. v. 1831 §. 150. Würtemb. §. 205. Kurhessen §. 97. Braunschweig §. 111. Meiningen §. 106. Koburg-Gotha §. 176. Bayern Gesetz von 4. Juni 1848 §. 12. Hannover Gesetz vom 5. Sept. 1848 §. 12. Baden Gesetz vom 5. Okt. 1830 §. 10. Unhaltbar erscheint was Lüder gegen diese konstitutionell nothwendige Beschränkung des Gnadenrechts vorbringt.

bindung von Begnadigung und Abolition in einer grössern Ausdehnung und ohne weiteres Eingehen auf einzelne Fälle und begreift im Zweifel nicht nur die Erlassung der Strafe, sondern auch sämmtlicher rechtlicher Folgen der Anschuldigung und Verurtheilung, sie bezeichnet ein vollständiges Vergessen des Geschehenen, lex oblivionis. Nach der preussischen V.-U. A. 49, welcher sowohl die abolitio generalis wie specialis umfasst, ist der König auch h. z. T. berechtigt, eine allgemeine Amnestie zu erlassen, welche indessen auf bereits eingeleitete Untersuchungen keine Wirkung hat, sondern diese müssen vorher erst durch rechtskräftiges Urtheil beendigt werden, worauf dann dem Könige das Recht zusteht, die Begnadigung eintreten zu lassen. Soll die königliche Amnestie eine weiter gehende Wirkung äussern, so bedarf es hierzu der Zustimmung des Landtages.

In keiner Beziehung können dem Könige Vorschriften für die Ausübung seines Begnadigungsrechtes gemacht werden. Wenn die Theorie auch gewisse »Begnadigungsausübungsgründe« aufstellt, so ist doch hier alles dem Gewissen des Königs zu überlassen, welcher hier sich stets bewusst bleiben wird, dass es sich nicht um ein willkührlich zu handhabendes Recht, sondern zugleich um eine heilige Regentenpflicht handelt. Die Ausübung des Begnadigungsrechtes muss überall vom Staatsoberhaupt selbst ausgehen, einerseits, weil die Unterbrechung des regelmässigen Ganges der Rechtspflege eine so wichtige Angelegenheit ist, dass sie eines eigenen Beschlusses des Staatsoberhauptes werth ist, andererseits nur bei ihm eine solche Unabhängigkeit und Unerreichbarkeit der Stellung vorhanden ist, dass nicht leicht ungerechtfertigte persönliche Einwirkungen auf die Ausübung dieses Rechtes zu befürchten stehen (v. Mohl). Jedoch kann das Begnadigungsrecht zur Ausübung in bestimmten leichten Fällen an obere Staatsbehörden, wie in Preussen an den Finanzminister bei Steuervergehen, an den Generalpostmeister bei Postkontraventionen, überlassen werden.

Ueber die Einreichung und geschäftliche Behandlung von Gnadengesuchen bestehen zahlreiche Vorschriften, dagegen ist die Gewährung der Gnade von einem Gesuche des Verurtheilten keineswegs abhängig, sie kann vielmehr, als ein wesent-

lich im öffentlichen Interesse vorzunehmender Akt, auch aus der eigenen Initiative der Krone, selbst gegen den Willen des rechtskräftig Verurtheilten, erfolgen. Selbstverständlich ist es, dass der Straferlass Privatrechte Dritter nicht beeinträchtigen darf, dass namentlich Ansprüche eines durch die strafbare Handlung Verletzten auf Schadenersatz durch einen Begnadigungsakt in keiner Weise beseitigt werden können.

VII. Kompetenzgrenzen der ordentlichen Gerichte nach preussischer Gesetzgebung.*

§. 190.

A. Materielle Grundsätze.

Wir haben (§. 182) den Begriff der Rechtssache ganz im Allgemeinen festgestellt, zugleich aber gesehen, dass derselbe nicht brauchbar ist, um darnach die Kompetenz der ordent-

---

*) Obgleich die preussische Gesetzgebung auf diesem Gebiete bis auf den heutigen Tag aus zahllosen, zum Theil sehr willkührlichen Specialbestimmungen besteht, »un amas de dispositions, qui n'ont aucun lien entre elles«, obgleich hier von einem organischen Zusammenhange mit der gesammten deutschen Rechtsentwicklung kaum die Rede sein kann, so halte ich es doch der Vollständigkeit halber für geboten, wenigstens die wichtigsten Bestimmungen dieser Art in meine Darstellung aufzunehmen, wenn auch hier nicht der Anspruch einer prinzipiellen Beherrschung, sondern höchstens nur einer wohlgruppirten und übersichtlichen Mittheilung des massenhaften Materials erhoben werden kann. Wesentlich zu Grunde liegen meiner Darstellung zwei gediegene Arbeiten: Die Zulässigkeit des Rechtsweges und die Kompetenzkonflikte in Preussen. Eine systematische Darstellung des bestehenden Rechtszustandes. Im amtlichen Auftrage bearbeitet vom Appellationsgerichtsrath Sydow, Berlin 1860 und: Die preussischen Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden zusammengestellt und erläutert durch Th. F. Oppenhof. Berlin 1863. Vergl. ferner F. W. A. Kosmann, Die Erkenntnisse des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, 2 Thle. Ankl. 1856 und 1857. L. Hartmann, Das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden in Preussen. Berlin 1860. Die Erkenntnisse des Kompetenzgerichthofes selbst finden sich in dem Justizministerialblatt, auf welches wir verweisen; wir bezeichnen sie kurzweg als K.-G.-E. R.-W. bedeutet Rechtsweg. v. Rönne B. I. Abth. I. §. 56 S. 267 ff. Werthvolle Mittheilungen und Bemerkungen, besonders über das Geschichtliche der preussischen Kompetenzgesetzgebung befinden sich bei E. Meier in seinem »Verwaltungsrechte« in Holtzendorff's Encykl. II. Aufl. S. 843—917. Ueber die vielfach als Vorbild ein-

lichen Gerichte abzugrenzen, denn in allen Staaten der Welt wurden und werden zahlreiche Rechtssachen durch politische Körperschaften oder Verwaltungsbehörden entschieden, ohne dass dieselben dadurch aufhörten Rechtssachen im objektiven Sinne zu sein (S. 279). Allerdings ist es eine Forderung unseres fortschreitenden Staatslebens, möglichst viele Rechtssachen den Justizstellen zu überweisen oder wenigstens den rechtsprechenden Verwaltungsbehörden immer mehr eine gerichtsähnliche Selbstständigkeit einzuräumen. Immerhin bleibt dies aber nur ein Postulat an das Staatsrecht der Zukunft; es kann aber nicht wie ein allgemein gültiger Satz hingestellt werden, dass alle Rechtssachen im weitesten Sinn den ordentlichen Gerichten überlassen werden müssten. Vielmehr ist die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden bei verschiedenen Völkern und zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden bestimmt worden. So ist auch bei den grossen europäischen Kulturvölkern der Neuzeit, Engländern, Franzosen und Deutschen die Kompetenz der Gerichte in eigenthümlicher Weise abgesteckt. Aber auch in Deutschland selbst hat die Grenzregulirung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden sehr gewechselt. Ganz absonderliche Verhältnisse bot das ältere deutsche Reichsstaatsrecht dar, wo die Territorialgewalt der Reichsgewalt grundsätzlich in weitgehender Weise untergeordnet war und deshalb den Reichsgerichten die Entscheidung über alle Akte der Landeshoheit eingeräumt werden konnte. Verschiedenartig gestalteten sich dann wieder die Verhältnisse innerhalb der einzelnen Territorien zwischen den Verwaltungsstellen und den Landesgerichten. Während die unentwickelte Staatsgewalt der kleinern Territorien häufig den Gerichten eine weitgehende Kontrolle über die Gesetzmässigkeit aller Verwaltungsakte gestattete, wiesen die aufwachsenden deutschen Grossstaaten mit ihren höher gesteckten Verwaltungsaufgaben den Gerichten engere Grenzen ihrer Wirksamkeit an und übertrugen meist den Verwaltungsstellen

---

gewirkt habende französische Gesetzgebung vergl. besonders R. Dareste, la justice administrative en France ou traité de contentieux de l'administration. Paris 1862 und M. Jonas, Studien aus dem Gebiete des franz. Civilrechtes und Processes. Berlin 1870, V. Studie, Die Organisation der Administrativjustiz in Frankreich. S. 380—460.

selbst eine weitgehende Entscheidung zahlreicher Rechtssachen. Dies ist besonders ein charakteristischer Zug der ältern preussischen Staatsordnung, welche den Gerichten allerdings innerhalb ihrer Sphäre möglichste Unabhängigkeit einräumte, dieser Sphäre aber selbst, der Verwaltung gegenüber, sehr enge Grenzen steckte. Schon der erste preussische König Friedrich I. erliess zahlreiche Rescripte an das Oberappellationsgericht, worin er befahl »in Polizei-, Stadt- und Oeconomiesachen keine Appellation anzunehmen, keine Sachen zu verhandeln, so in das Generalkommissariat laufen«. König Friedrich Wilhelm I. gab bereits 1713 und 1715, unter Klagen »über die vielen Kollisionen zwischen Gerichten und Kammern und die vergeblichen Versuche sie zu verhindern«, umfassendere Gesetze über die Grenzen der gerichtlichen Kompetenz.[1] Die eigentliche magna charta der altpreussischen Kompetenzgesetzgebung wurde aber das berühmte Ressortreglement König Friedrich II. vom 19. Juni 1749: »Was für Justizsachen den Kriegs- und Domänenkammern verbleiben und welche vor die Justizkollegien oder Regierungen gehören.« (C. C. March. Cont. IV. No. LXVI. p. 163.)

Dasselbe stellt folgenden allgemeinen Grundsatz für die Kompetenzgrenzen zwischen Justizkollegien und Kammern auf:

»Dass regulariter alle Processsachen, welche das Interesse privatum vel jura partium, quarum interest, betreffen, bei den ordentlichen Justizkollegien erörtert und decidirt werden müssen, dahingegen zum Ressort der Kriegs- und Domänenkammer hauptsächlich nur königliche Intraden und Domainen, ferner den statum oeconomicum et politicum angehende und überhaupt in das Interesse publicum einschlagende Sachen gerechnet werden können, mithin muss in denen bei diesen Fällen sich ereignenden Kontradiktionen und Streitigkeiten die Kognition und Decision lediglich denen Kammern und resp. Generaldirektorio verbleiben, indem selbige eines Theiles von dergleichen Sachen am besten informirt seyn und andern Theils ohne Administri-

---

1) Allgemeine Verordn. wegen Verbesserung des Justizwesens vom 21. Juni 1713. Konstitution, wie es mit Expedirung der Justizsachen gehalten werden soll, vom 25. April 1715. Reglement, was für Sachen vor die neumärkische Regierung oder zur dasigen Kriegs- oder Domänenkammer gehören, vom 25. Dec. 1725, in v. Kamptz Jahrb. B. 34 S. 381 ff

rung der Justiz dabei nicht wohlbestehen, noch ihrem officio ein Genüge leisten können«. Während so die Gesetzgebung Friedrichs des Gr. den Wirkungskreis der ordentlichen Gerichte wesentlich auf die Processe unter Privatleuten, beschränkt, steht den Kriegs- und Domänenkammern eine weitgehende Privat- und Strafgerichtsbarkeit zu. Diese erhalten erst nach und nach für solche Fragen eine gerichtsähnliche Organisation; zunächst wurde ein Justitiarius zugezogen; in den letzten Jahren Friedrichs des Gr. wurden als Träger einer Administrativjustiz s. g. Kammerjustizdeputationen gebildet, welche aus rechtsverständigen Personen bestanden und von dem übrigen Kollegium ganz getrennt waren. Ausserdem übten die für einzelne technische Verwaltungszweige eingesetzten Specialbehörden, namentlich die Accise- und Zolldirektionen, die Medicinal-, Post-, Bergwerks-, Hütten-, Münz-, Gestüts- und Lotteriebehörden im Umfange ihres administrativen Ressorts, eine diesem entsprechende Civil- und Strafgerichtsbarkeit. Dieser Zustand, in welchem ein grosser Theil wahrer Civil- und Strafrechtssachen den ordentlichen Gerichten entzogen blieb, dauerte bis zum Jahre 1808, wo mit der Reorganisation sämmtlicher Behörden auch eine Reform der im A. L. R. und in der A. G. O. sowie in zahlreichen Spezialgesetzen enthaltenen Vorschriften über die Grenzen der Justiz und Verwaltung nothwendig wurde.

»Die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei und Finanzbehörden »vom 26. Dec. 1808 bildet bis auf den heutigen Tag die wichtigste Grundlage unserer Kompetenzgesetzgebung.

Diese V.-O. erstrebte zweierlei, einmal die grundsätzliche Trennung der Justiz von der Verwaltung und sodann die Vereinigung der bisher unter verschiedenen koordinirten Behörden vertheilten Verwaltungszweige in den Händen einer einzigen Provinzialbehörde, wobei die frühern s. g. Kriegs- und Domänenkammern jetzt den entsprechendern Namen »Regierungen« erhielten. Zur Verwirklichung des ersten Gedankens wurden die Kammerjustizdeputationen aufgehoben, ebenso wie die Gerichtsbarkeit der Accise- und Zolldirektionen, der Post-, Gestüts-, Lotterie-, Bergwerks- und Hüttenbehörden und die den Verwaltungsbehörden bis dahin zustehende Rechtspflege den ordent-

lichen Gerichten überwiesen, wogegen die nunmehrigen »Regierungen«, jenem zweiten Grundgedanken gemäss, die Bestimmung erhielten, innerhalb ihrer Territorialgrenzen, den Vereinigungspunkt der gesammten innern Verwaltung, in Bezug auf Landeshoheits-, Polizei- und Finanzangelegenheiten zu bilden.

Auch die französische Gesetzgebung ging, wie bereits erwähnt, von der Trennung der Justiz von der Verwaltung aus, ja führte dieselbe in mancher Beziehung noch strenger durch (B. II. S. 283); dennoch gelangte sie im Einzelnen zu andern Resultaten, indem sie einerseits den Gerichten manche rein privatrechtliche Sachen entzog, andrerseits in dem Staatsrathe und den Präfekturräthen Organe einer eigentlichen Administrativjustiz schuf. Diese mit den preussischen Verwaltungseinrichtungen nicht vereinbaren Zustände fand Preussen auf dem linken Rheinufer vor. »Seitdem in den Rheinprovinzen, heisst es, die vormaligen Präfekturräthe ausser Thätigkeit getreten sind, hat sich über die Trennung der Regierungs- und Justizsachen eine grosse Verschiedenheit der Meinungen und Ansichten geäussert und es ist bald von den Regierungen, bald von den Gerichten, darauf angetragen worden, dass diese Zweifel gelöst und durch eine ausführliche Instruktion allen künftigen Streitigkeiten, soviel wie möglich vorgebeugt werde.« Aus diesen Gründen erging der von der Praxis stets einem Gesetze gleichgeachtete »Staatsministerialbeschluss vom 20. Juni 1818, enthaltend die Anweisung für die rheinischon Regierungen und Gerichte über die bis auf anderweitige V. O. von denselben zu beobachtenden Grenzen ihrer gegenseitigen Amtsbefugnisse«, s. g. rheinisches Ressortreglement, in welchem trotz weitgehender Annäherung an die altländischen Grundsätze manches Eigenthümliche aus dem französischen Verwaltungsrecht stehen geblieben ist (Oppenhof S. 214—302). Dagegen ist für die im Jahre 1866 neuerworbenen Landestheile durch die V. O. vom 16. Sept. 1867 eine Uebereinstimmung mit den Kompetenzgrundsätzen der älteren Provinzen hergestellt worden.

Ausser diesen eigentlichen Ressortreglements, welche sich ex professo mit diesem Gegenstande beschäftigen, sind die Vorschriften über die Kompetenzgrenzen in einer grossen Anzahl von Spezialgesetzen zerstreut. Im A. 76 der V.-U. heisst es:

»Die Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden wird durch das Gesetz bestimmt.« Damit ist einerseits ausgesprochen, dass diese ganze wichtige Materie von nun ab nur auf dem Wege der Gesetzgebung, nicht auf dem der blossen Verordnung oder gar der ministeriellen Verfügung geordnet werden darf, andrerseits, dass dieser Gegenstand einer einheitlichen grundsätzlichen Regelung für den ganzen Staat bedarf. In dieser Ueberzeugung hat auch das Abgeordnetenhaus im Jahre 1859 an die Staatsregierung die Aufforderung ergehen lassen: »zunächst die in unzähligen Gesetzen zerstreuten Bestimmungen darüber, in welchen Fällen der Rechtsweg ausgeschlossen ist, sammeln zu lassen, sodann aber unter Anerkennung des alten deutschrechtlichen Grundsatzes, dass in der Regel jeder Rechtsstreit vor dem Richter zu entscheiden sei, die über das Bedürfniss hinausgehenden Beschränkungen aufzuheben«. In Folge dieser Resolution legte die Staatsregierung zwei Gesetzentwürfe vor, von denen der eine »die Erweiterung des Rechtsweges«, der andere »einige Abänderungen und Ergänzungen des Gesetzes vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtsweges gegen polizeiliche Verfügungen« betraf. Nur der erste Entwurf ist am 24. Mai 1861 zum Gesetz erhoben und erweitert den Rechtsweg in zwei bestimmten Punkten, nemlich in Betreff der privatrechtlichen Ansprüche der Beamten an den Staat und in Betreff der Steuergesetzgebung. An einem umfassendén einheitlichen und grundsätzlichen Kompetenzgesetze fehlt es bis auf den heutigen Tag.

Als obersten Grundsatz betrachtet man, dass die ordentlichen Gerichte regelmässig nur da kompetent sind, wo der Gegenstand des Streites ein Privatrecht ist d. h. ein Recht, welches dem Inhaber um seinetselbstwillen, unabhängig vom Staate, als ein Theil seiner individuellen Rechtssphäre zusteht. Dahin gehören alle »das Mein und Dein«, die individuelle Vermögenssphäre betreffenden Streitigkeiten. Der §. 1 der Einl. in die A. G. O. sagt: »Alle Streitigkeiten über Sachen und Rechte, welche einen Gegenstand des Privateigenthums ausmachen, müssen, wenn kein gütliches Uebereinkommen stattfindet, durch richterlichen Ausspruch entschieden werden.« Diese Gesetzesstelle sagt zwar nicht ausdrücklich, dass

nur Streitigkeiten über Privatrechtsgegenstände vor die Gerichte gehören; sie ist aber durch Theorie und Praxis in Preussen so verstanden und gehandhabt worden.[1] Ausgeschlossen sind daher in Preussen von der Kompetenz der ordentlichen Gerichte alle Rechtsstreitigkeiten, deren Gegenstand öffentlichrechtlicher Natur ist z. B. Staats- und Gemeindebürgerrecht, Wahlrechte, amtliche Befugnisse. Es steht fest, dass nach preussischem Sprachgebrauche »Privateigenthum« alle privatrechtlichen Vermögensverhältnisse umfasst, ebenso dass auch Streitigkeiten mit der vermögensrechtlichen Persönlichkeit des Staates, dem Fiskus, vor die ordentlichen Gerichte gehören[2]. Wenn wir nach geltendem preussischem Staatsrecht die Kompetenz der or-

---

1) v. Rönne a. a. O. §. 56 S. 282. In einem K. G. E. vom 9. Juni 1855 (J. M. Bl. S. 384) heist es: »Es ist überhaupt bedenklich, in dieser Vorschrift der A. O. L. Einl., die ihren Worten nach auch als ein Verbot der Selbsthülfe gedeutet werden kann, eine Abgrenzung der Kompetenz zwischen den Gerichts- und Verwaltungsbehörden und namentlich die Bestimmung finden zu wollen, dass die Gerichte durchaus inkompetent seien, über Streitigkeiten zu entscheiden, die in das Gebiet des öffentlichen Rechtes sich erstrecken.« In einem K. G. E. vom 30. Januar 1858 (J. M. Bl. S. 220) wird gesagt: »Es ergiebt sich die Unzulässigkeit des Rechtsweges aus der Erwägung, dass dieses alles auf ein publicistisches Rechtsverhältniss hinausgeht und dem erhobenen Anspruche demzufolge der privatrechtliche Charakter gebricht, welche das entscheidende Merkmal der Zulässigkeit des Rechtsweges überhaupt ausmacht. §. 1. Einl. zur A. G. O.« Diese Erkenntnisse stehen nicht im Widerspruch; nur der privatrechtliche Charakter des Anspruchs selbst ist die Voraussetzung der Kompetenz der ordentlichen Gerichte, ausgeschlossen ist ein »publicistisches Rechtsverhältniss«, (Streit über Wahlrechte politischer Art, über Staats- und Gemeindebürgerrecht, Militärpflicht), dagegen können in einem privatrechtlichen Processe sehr wohl Punkte von dem Gerichte zu entscheiden sein, »welche in das Gebiet des öffentlichen Rechtes sich erstrecken«. In gleicher Weise sprach sich das Obertribunal am 9. Aug. 1841: »Der Ausdruck: Privateigenthum im §. 1 kann nur Privatrecht im subjektiven Sinne und im Gegensatz zu den Verhältnissen des öffentlichen Rechtes bedeuten.« Sydow S. 56.

2) A. L. R. Th. II. 14 §. 81: »Alle Streitigkeiten zwischen dem Fiskus und Privatpersonen, über Befugnisse und Obliegenheiten, welche nicht auf solchen allgemeinen Anlagen beruhen, sollen im ordentlichen Wege Rechtens, nach den Gesetzen des Staates, erörtert und entschieden werden. §. 82. Insbesondere ist jeder, mit welchem der Fiskus in Verträge oder andere einzelne Geschäfte sich eingelassen hat, bei entstehendem Streit rechtliches Gehör und Erkenntniss darüber zu verlangen befugt.« Einl. zum A. L. R. §. 80: »Auch Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Oberhaupte des Staates und seinen Unterthanen sollen bei den ordentlichen Gerichten nach den Vorschriften der Gesetze erörtert und entschieden werden.«

dentlichen Gerichte ihrem Gegenstande nach auf das privatrechtliche Gebiet beschränken müssen, so ist damit keineswegs gesagt, dass sich preussische Gerichte niemals mit öffentlichrechtlichen Fragen zu beschäftigen hätten, dass sie berufsmässig nur auf Handhabung des Privatrechts hingewiesen seien. Die hier mit der gemeinrechtlichen übereinstimmende preussische Rechtsauffassung geht vielmehr dahin, dass wenn einmal die privatrechtliche Natur des Klaganspruchs und die richterliche Kompetenz im Prinzip feststeht, letztere sich auch auf alle die Entscheidung bedingenden Fragen mit erstreckt. Wenn daher eine Frage, welche an nnd für sich, sei es wegen ihres öffentlichrechtlichen Charakters im Allgemeinen, sei es in Folge ausdrücklicher Gesetzesvorschrift, der administrativen Beurtheilung anheimfallen würde, nicht zum unmittelbaren Gegenstande des Processes gemacht wird, sondern nur beiläufig bei Erörterung eines an sich unzweifelhaft processfähigen Gegenstandes als Präjudicialpunkt zur Sprache kommt, so haben darüber in Preussen die ordentlichen Gerichte lediglich nach ihrer juristischen Ueberzeugung zu entscheiden, während in Frankreich die Entscheidung einer derartigen »question préjudicielle« bei den Verwaltungsstellen gesucht werden muss.[1]

---

1) Den französischen Standpunkt kennzeichnet Dareste, la justice administrative en France p. 207 folgendermassen: »Enfin la règle de la séparation des pouvoirs ne s'applique pas seulement aux actions principales, mais encore à tous les incidents. Lorsqu'il s'élève un incident qui n'est pas de la compétence de l'autorité saisie, celle-ci doit surseoir et renvoyer les parties à se pourvoir devant la juridiction compétente, pour y faire juger la question préjudicielle, sous toutes réserves du fond.« Den deutschen Standpunkt macht das K. G. E. vom 20. Okt. 1866 (J. M. Bl. S. 404) geltend: »So streng kann die gesetzlich beabsichtigte Trennung der Justiz von der Verwaltung nicht gemeint sein, und deshalb auch nicht aufgefasst werden, dass den Gerichten bei ihren Entscheidungen über Privatstreitigkeiten, deren Gegenstand nach den Behauptungen der Parteien einer Einwirkung der Verwaltungsbehörden unterliegt, jedes Urtheil über die gesetzlichen Befugnisse dieser Behörden hierzu oder über eine solche thatsächlich ihrerseits geschehene Einwirkung versagt wäre. Wollte man das Gegentheil behaupten und jeden Process, sobald dergleichen Fragen in ihm angeregt werden, der gerichtlichen Kompetenz entziehen und die Entscheidung, die sich dann doch immer nur auf diese Frage erstrecken könnte, den Verwaltungsbeamten vindiciren, so würde es in vielen Fällen zu einer eigentlichen Entscheidung in der Hauptsache ganz an einer kompetenten Behörde fehlen und die Justizpflege grossen Störungen ausgesetzt sein. — — Der Gegenstand und der Zweck eines Processes lassen sich in

So kann jedes preussisches Gericht in die Lage kommen, in einem Civilprocesse über staatsrechtliche Fragen z. B. über das Vorhandensein hochadeligen Standes, über die Eigenschaften eines Beamten, über den Umfang der Betheiligung der Gemeindeglieder an den Gemeindelasten zu entscheiden. So verbietet den Gerichten kein Gesetz »bei Streitigkeiten, deren Entscheidung zu ihrer Kompetenz gehört, Verfügungen und Handlungen von Verwaltungsbehörden mit zur Beurtheilung zu ziehen, welche dabei unter den Parteien, sei es thatsächlich oder rechtlich zur Sprache kommen oder auf das streitige Verhältniss irgendwie von Einfluss sein können«. Es war ein beklagenswerther Abfall von dieser deutschen Rechtsanschauung, dass eine Verordn. vom 25. Juni 1823 verfügte: »Wenn im Laufe eines Processes über den Sinn einer in einem Staatsvertrage enthaltenen zur Entscheidung der Sache beitragenden Bestimmung oder über die Frage, welcher von mehreren zugleich in Betracht kommenden Staatsverträgen und in wieweit dieser oder jener zu Grunde zu legen sei? Desgleichen über die Frage, ob und inwieweit ein in Bezug genommener Staatsvertrag überhaupt an und für sich als völkerrechtlich gültig anzusehen sei? unter den Parteien entgegengesetzte Behauptungen aufgestellt werden, so sollen die Gerichte, ohne Unterschied, ob der preussische Staat bei der Abschliessung solcher Verträge konkurrirt hat, oder nicht, verbunden sein, vor der Abfassung des Erkenntnisses die Aeusserung des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten einzuholen und sich darnach bei der Entscheidung lediglich zu achten.« Diese Verordnung ist am 24. Nov. 1843 wieder aufgehoben und statt dessen bestimmt worden, dass die Gerichte nur auf den Antrag einer Partei oder auch nach Befinden von Amtswegen bei jenem Ministerium die zum Zwecke rechtlicher Beurtheilung erforderliche Auskunft einholen sollen, woraus von selbst folgt, dass die in solchen Fällen ertheilte Auskunft nur noch die Bedeutung eines »konsultativen Votums« hat. Dasselbe gilt von allem Auskunftsertheilungen, welche die Gerichte von Verwaltungsbehörden in innern Angelegenheiten erhalten.

Beziehung auf die Kompetenzfrage nur nach dem Inhalte der Klage und dem Antrage derselben beurtheilen.«

Selbstverständlich ist es, dass jede Verletzung, welche gegen die privatrechtliche Sphäre einer Person von einer andern Privatperson geübt wird, vor die ordentlichen Gerichte gehört. Den Privatpersonen steht der Staat als Fiskus gleich. Die Schwierigkeit beginnt da, wo der Staat, als solcher, in seiner öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit in die Privatrechtssphäre eingreift, wo also ein Konflikt zwischen der publicistischen und der privatrechtlichen Sphäre eintritt. Es bedarf hier genauerer Unterscheidungen, welche sich freilich an die sehr unwissenschaftliche Terminologie des A. L. R. und der ältern preussischen Gesetzgebung anschliessen müssen.

Die V. O. vom 26. Dec. 1808 unterscheidet in jedem Regierungskollegium eine dreifache Eigenschaft, die einer Landeshoheits-, einer Landespolizei- und einer Finanzbehörde. Als »Landeshoheitsbehörden« sollen die Regierungen »sämmtliche vorbehaltene Rechte des Staates verwalten, welche sich auf die innern Verhältnisse desselben zu seinen Unterthanen beziehen. Deshalb gehören vor sie: Die Landes-, Grenz-, Huldigungs-, Auswanderungs-, Abfahrts-, Abschosssachen, die Ertheilung der Pässe zu Reisen ausserhalb des Landes, die Standeserhöhungen, die Legitimationen zu besserem Fortkommen, die Publikationen der Edikte und Verordnungen, sofern solche nicht aus dem Justizdepartement allein ergehen, die Oberaufsicht über alle bereits vorhandenen oder noch zu errichtenden öffentlichen Anstalten, Gesellschaften und Korporationen.« (§§. 1. und 2 der V. O. vom 26. Dec. 1808). Als den »Landespolizeibehörden« sind den Regierungen die Angelegenheiten sowohl der Sicherheits- wie der Wohlfahrtspolizei anvertraut oder mit den Worten der V. O. §. 3 zu reden, »dieselben haben die Fürsorge für das Gemeinwohl in negativer, wie in positiver Beziehung, sie sind daher nicht nur verpflichtet, allem vorzubeugen und solches zu entfernen, was dem Staate oder seinen Bürgern Nachtheil bringen könnte, mithin die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, sondern auch dafür zu sorgen, dass das allgemeine Wohl erhöht werde, und jeder Staatsbürger Gelegenheit habe, seine Fähigkeiten und Kräfte sowohl in moralischer, als physischer Hinsicht auszubilden und innerhalb der gesetzlichen Grenzen auf die ihm zuträgliche Weise anzuwenden. Die Re-

gierungen haben daher auch die Aufsicht über Volksbildung, den öffentlichen Unterricht und Kultus.« Als »Finanzbehörden« haben die Regierungen, mit welchen die Provinzial-, Accise- und Zolldirektionen vereinigt wurden, sämmtliche Domänen, Forsten, Regalien und Steuern, überhaupt das gesammte öffentliche Einkommen und die daraus zu bestreitenden Ausgaben zu verwalten, sowie überdies die Verpflegungs-, Einquartierungs-, Marsch-, Mobilmachungs- und Kantonssachen des Militärs, insoweit sie bisher Gegenstand der Kammerverwaltung waren, zu besorgen (§§. 4—11). Hierzu wird auch die auf die Regierungen übergegangene Verwaltung der Kriegsmagazinangelegenheiten gerechnet. (§. 12.)

Wenn die V. O. vom 26. Dec. 1808 durchgängig nur den Gegensatz zwischen der Thätigkeit der Regierungen und der Gerichte vor Augen hat, so wird dadurch nichtsdestoweniger eine allgemeine Regelung der Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz und Verwaltung überhaupt bezweckt, da nach der Grundanschauung dieser V. O. der Wirkungskreis der Regierungen ein ebenso universeller auf dem der Verwaltung sein soll, wie der der Gerichte auf dem der Justiz. Daher sind die Bestimmungen der §§. 34 ff. keineswegs auf das Verhältniss der Gerichte zu den Provinzialverwaltungsbehörden zu beschränken, indem sie vielmehr analoger Weise auch dann zur Anwendung kommen, wenn es sich um das Verhältniss der Gerichte zu den den Regierungen vorgesetzten und den ihnen untergeordneten Behörden, selbst mit Einschluss der kirchlichen und kommunalen Behörden, handelt. (Oppenhoff a. a. O. S. 7.)

Die §§. 36—41 der V. O. vom 26. Dec. 1808 machen es sich zur Aufgabe, die Grenzen zwischen Verwaltung und Justiz abzustecken, wobei sie jene Dreitheilung der Regierungssachen zu Grunde legen. Die §§. 36 und 37 beziehen sich auf die Landeshoheitssachen, die §§. 38—40 auf die Polizeisachen, §. 41 ff. auf die Finanzangelegenheiten. — Der §. 36 bestimmt rücksichtlich der Landeshoheitsrechte:

»Es findet der Rechtsweg weder über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte noch gegen allgemeine in Gegenständen der Regierungsverwaltung ergangene Verordnungen (A. L. R. Einl. §. 70 Th. I. Tit. 11 §§. 4—10 Th. II. Tit. 13

§§. 5—16) noch über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben, denen sämmtliche Einwohner des Staates oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse derselben nach der bestehenden Landesverfassung unterworfen sind, (A. L. R. Th. II. Tit. 14 §. 78) statt und ebensowenig in den besondern Fällen, wo die Gesetze ihn ausdrücklich ausgeschlossen haben wie z. B. I. Anh. zum A. L. R. §. 61, A. G. O. Th. I. Tit. 43 §. 6. Modifikationen. Jedoch versteht sich dieses nur mit den im A. L. R. Einl. §. 71; Th. I. Tit. 11 §. 11. Th. II. Tit. 14 §. 79 festgesetzten Modifikationen; und in den dahin gehörigen Fällen soll der Weg Rechtens niemandem versagt werden.«

Der Begriff der »Majestäts- und Hoheitsrechte« erläutert sich aus den in §. 36 Abs. 1 angezogenen Stellen des A. L. R.; nach positiver gesetzlicher Bestimmung sind dazu zu rechnen: a) Die Handlungen des Landesherrn, welche den Schutz des Staates gegen auswärtige Feinde oder Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten zum Gegenstande haben, A. L. R. Th. II. 13. §. 5. A. 48 der V.-U.; b) das Recht nach Massgabe der Verfassung, Gesetze und allgemeinen Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu ertheilen §. 6. a. a. O. A. 62. der V.-U.; c) die landesherrliche Verleihung von Privilegien, s. g. Standeserhöhungen, Staatsämtern und Würden; d) das Recht der Begnadigung und Strafmilderung, vorbehaltlich der aus dem Verbrechen erworbenen Privatrechte; §. 8—11 a. a. O. A. 47. 50 der V.-U.; e) das Recht Münzen, Mass und Gewicht zu bestimmen §. 12 a. a. O. A. 49 der V.-U.; f) das Recht des Landesherrn, den Fall der Nothwendigkeit einer Entäusserung des Privateigenthums zum gemeinen Wohl als vorhanden anzuerkennen oder überhaupt die Kollision einzelner Rechte, Vortheile und Privilegien der Unterthanen mit dem Gemeinwohle festzustellen, vorbehaltlich der Entschädigung. A. L. R. I. 11. §§. 4 ff. §§. 70. 74. Einl. das.; g) das Recht nach Massgabe der Verfassung zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte oder Konsumtionen mit Abgaben zu belegen und die Art der Erhebung und Verwaltung der verschiedenen Staatseinkünfte zu bestimmen; A. L. R. II. 13 §. 15, II. 14 §. 44. A. 99, 100 der

V.-U. (Sydow a. a. O. S. 3). Der Polizeigewalt gedenkt das A. L. R. zwar im Tit. 13 des Th. II, aber nicht unter den Hoheitsrechten, deren Aufzählung erst mit §. 5 beginnt, sondern in den §§. 2, 3, der Quelle der V. O. vom 26. Dec. 1808, welche letztere die Landespolizei ebenfalls nicht zu den Hoheitsrechten zählt, sondern als eine besondere Art von Verwaltungssachen denselben gegenüberstellt. Ebenso wenig gehören die s. g. niedern Regalien, im A. L. R. schlechthin »Regalien« genannt, zu den in §. 36 der V. O. vom 26. Dec. 1808 erwähnten Hoheitsrechten, welche gerade im Gegensatze zu den niedern Regalien als »wirkliche« bezeichnet werden; diese Regalien werden vielmehr vom A. L. R. als zum Staatseigenthum gehörige Nutzungsrechte behandelt, welche den Domänen völlig gleichgestellt werden und von Privaten sowohl durch Uebertragung, als Ersitzung erworben werden können. Indem §. 36 ausspricht, dass der R. W. über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte nicht stattfinde, bestimmt er vor allem das Verhältniss zwischen der landesherrlichen Gewalt und den Gerichten. Als Deklaration ist später zu diesem Paragraphen die A. H. K. O. vom 4. Dec. 1831 »betr. die genauere Beobachtung der Grenzen zwischen landesherrlichen und fiskalischen Rechtsverhältnissen« getreten. Obgleich diese »Staatministerialbelehrung für die Landesgerichte« ebenso unklare, als bedenkliche Ansichten ausspricht, welche nicht nur dem Wesen des Rechtsstaates, sondern auch den gesunden positivrechtlichen Bestimmungen des A. L. R. zuwiderlaufen[1], so wird dieselbe doch noch h. z. T. von den

---

1) Gegen dieses Erzeugniss Kamptzischer Theorien erhob sich der Zorn des Rechtsfreundes J. L. Klübers, welcher sich in einer eben so scharfen, als gerechten Kritik Luft machte. Vergl. dessen »Selbstständigkeit des Richteramtes« Anhang betr. eine Staatsministerialbelehrung für die Landesgerichte vom 16. Nov. 1831 über den Unterchied zw. landeshoheitlichen und fiskalischen Rechtsverhältnissen« S. 129—168. Beherzigenswerth sind die Worte: »Die Substanz der Hoheits- und Majestätsrechte gehört in das Gebiet des öffentlichen Rechtes. Das unabhängige Staatsoberhaupt hat seine Person und sein Recht zur Staatsregierung, es hat die Hoheitsrechte, welche aus der ihm zustehenden Staatsgewalt fliessen, weder insgesammt, noch einzeln im gerichtlichen Rechtsstreite wider seine Unterthanen zu vertheidigen .... Wenn aber und soweit ein Berechtigter behauptet, dass durch Ausübung eines Hoheitsrechtes sein wohlerworbenes Privatrecht verletzt und er dadurch beschädigt, mithin zu einem Anspruche auf Schadloshaltung berechtigt sei, wenn

obersten Instanzen, insbesondere von dem Gerichtshofe für Kompetenzkonflikte, als massgebend angesehen.

Die im §. 36 der V. O. vom 26. Dec. 1808 ausgesprochene Unzulässigkeit erstreckt sich nach dieser Deklaration nicht blos auf die landeshoheitlichen Akte selbst, sondern auch auf die privatrechtlichen Entschädigungsansprüche, welche daraus wider die Staatskasse von dem Verletzten hergeleitet werden könnten. »Ein privatrechtlicher Widerspruch findet nicht nur gegen den Akt des Hoheitsrechtes selbst nicht statt, sondern es ist auch ein Anspruch aus den Folgen und Wirkungen dieses Aktes weder wider die Person des Landesherrn, noch wider das Staatsvermögen behufs der Entschädigung zulässig . . . Zwiscben dem Oberhaupt des Staates als solchem und den Unterthanen giebt es weder Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, noch ein Landesgericht, welches darüber zu entscheiden hätte.« Als Anwendung dieses Grundsatzes wird aufgestellt: a) »eine Klage wider den Fiskus auf Ersatz erlittener Kriegsbeschädigungen ist unstatthaft, b) desgleichen eine Klage wider den Fiskus auf Ersatz eines Schadens aus dem Besteuerungsrechte, c) desgleichen der R. W. über Ansprüche, deren Verhandlung vor Gericht die Folge gehabt haben würde, über das Hoheitsrecht des Staatsoberhauptes zum Abschluss von Verträgen mit fremden Staaten und zu Bestimmungen über die Massgabe ihrer Erfüllung in privatrechtliche Erörterungen verfassungswidrig einzuschreiten, d) desgleichen die Klage auf Entschädigung und wegen Verletzung des Privatinteresses durch Massregeln der innern Verwaltung, welche der Landesherr durch einen Akt der Gesetzgebnng angeordnet hat, ohne eine Verpflichtung zum Schadenersatze aus dem Staatsvermögen besonders festzusetzen.« Die schroffen

---

derselbe dawider den für Handhabung der Privatrechte den Gerichten verfassungsmässig übertragenen Rechtsschutz anruft, so widerspricht er hierdurch keineswegs dem Akt des Hoheitsrechts selbst oder der Befugniss zur Ausübung dieses Rechtes, sondern er sucht nur, bei den für Schutz streitig gemachter Privatrechte angeordneten Gerichten die von ihm angesprochene Entschädigung; denn einen Privatanspruch auf dem Privatrechtswege also nur privatrechtlich verfolgend, ein Hoheitsrecht und die Befugniss zu dessen rechtsgemässer Ausübung nicht anfechtend, befindet dcrselbe sich offenbar auf dem Gebiete nicht des öffentlichen, sondern des Privatrechts. Sonst wäre kein Privatrecht sicher in Folge irgend eines Hoheitsrechtes ohne Entschädigung geschmälert, vereitelt, unterdrückt zu werden u. s. w.«

Grundsätze der Deklaration vom 4. Dec. 1831 haben dadurch wesentliche Milderungen erfahren, dass mehrere s. g. Majestätsrechte eine nähere Entwicklung in der Spezialgesetzgebung gefunden haben; dahin gehört besonders das Recht, den Fall der Nothwendigkeit einer Entäusserung des Privateigenthums zum gemeinen Wohle als vorhanden anzuerkennen, ferner das Recht der Besteuerung.

Nach den allgemeinen Grundsätzen der Deklaration von 1831 ist über die Befugniss des Landesherrn, in Ausübung seiner Hoheitsrechte — sei es nun das der Gesetzgebung oder das Recht Krieg zu führen oder das Recht Verträge mit andern Staaten zu schliessen — den Einzelnen zur Hergabe seines Privateigenthums im Interesse des öffentlichen Wohles oder zur Aufgabe eines Privilegiums zu nöthigen, sowie auch darüber der R. W. unzulässig, ob in einem solchen Falle Entschädigung zu leisten sei, da sich diese als Folge und Wirkung des Hoheitsrechtes darstellt. Anders verhält es sich mit denjenigen Fällen, in denen die Entziehung oder Gefährdung des Privateigenthums durch eine nicht im Wege der Gesetzgebung angeordnete Einrichtung, sondern durch einen Akt der Verwaltung erfolgt. Auch hier ist zwar über die Verpflichtung, das Privatinteresse zum Besten des Gemeinwohles aufzugeben, der R. W. ausgeschlossen, denn es verordnen: §. 73 Einl. zum A. L. R.: »Ein jedes Mitglied des Staates ist das Wohl und die Sicherheit des gemeinen Wesens nach dem Verhältnisse seines Standes und Vermögens zu unterstützen verpflichtet.« §. 74: »Einzelne Rechte und Vortheile der Mitglieder des Staates müssen den Rechten und Pflichten zur Förderung des gemeinschaftlichen Wohles, wenn zwischen beiden ein wirklicher Widerspruch eintritt, nachstehen.« §. 75: »Dagegen ist der Staat denjenigen, welcher seine besondern Rechte und Vortheile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genöthigt wird, zu entschädigen gehalten.« (An diesem gesunden Fundamentalsatze hätte die Deklaration von 1831 nie herumdeuteln sollen!) Endlich sagt die V.-U. A. 9: »Das Eigenthum ist unverletzlich. Es kann nur aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohles gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung nach Massgabe des Gesetzes entzogen werden.« In diesen Fällen ist daher, da gesetzliche Be-

stimmungen nicht entgegenstehen, sowohl die Frage, ob ein Eingriff in das Privateigenthum geschehen sei, als die, in welcher Höhe die Entschädigung zu erfolgen habe, im R. W. zu entscheiden. Insbesondere ist der Staat jemanden zum Verkaufe seiner Sache zu zwingen nur alsdann berechtigt, wenn es zum Wohl des gemeinen Wesens nothwendig ist. Expropriation, Enteignung. A. L. R. Th. I. 11 §. 4. Ob der Fall der Nothwendigkeit des Verkaufes zum gemeinen Wohl vorhanden sei, bleibt der Beurtheilung und Entscheidung des Staatsoberhauptes vorbehalten (§. 10. a. a. O.). Hierüber ist der R. W. ausgeschlossen, während §. 11 im Gegensatz dazu verfügt: »Ueber die Bestimmung des Preises aber soll dem bisherigen Eigenthümer rechtliches Gehör nicht versagt werden.«

Eigenthümliche Bestimmungen enthält der §. 36 Abs. 2 und §. 37 der V. O. vom 26. Dec. 1808 in Betreff der Zulässigkeit des R. W. bei öffentlichen Steuern und Abgaben. Nach dem Sprachgebrauche des A. L. R. und der V. O. vom 26. Dec. 1808 gilt das Besteuerungsrecht als ein Hoheits- oder Majestätsrecht. Alles, was die Verwaltungsbehörden in Ausübung des Besteuerungsrechtes verordnen oder thun, fällt im Allgemeinen unter die Grundsätze, welche §. 36 Abs. 1 in Betreff aller Hoheitsrechte aufstellt. Er spricht dies aber nur als Regel d. h. vorbehaltlich der im §. 79 des A. L. R. Th. II. Tit. 14 erwähnten Ausnahmen aus und lässt hierdurch einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Besteuerungsrechte und denjenigen Hoheitsrechten entstehen, hinsichtlich welcher solche Ausnahmen zu Gunsten des R. W. nicht gelten. Aus diesem Grunde wurde die Aufnahme der §§. 78 und 79 Th. II. Tit. 14 A. L. R. in die §§. 36 und 37 der V. O. für nothwendig erachtet, §. 78 enthält die Regel, §. 79 die Ausnahmen. Die Regel des §. 78 lautet:

»Ueber die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen, denen sämmtliche Einwohner des Staates oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse derselben nach der bestehenden Landesverfassung (§§. 2 und 3) unterworfen sind, findet kein Process statt.«

Unter »den allgemeinen Anlagen« des §. 78 sind nur solche zu verstehen, welche auf dem landesherrlichen Besteurungsrechte beruhen d. h. auf dem Rechte »zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihr Gewerbe, Produkte oder Konsumtion mit Abgaben zu belegen«. Die Anwendbarkeit des §. 79 bezieht sich sowohl auf direkte, als indirekte Steuern. Als steuerartige Abgaben gelten Stempelabgaben (K. O. vom 18. Nov. 1828) Einquartierungslast und Servis (K. G. E. 3. Febr. 1855 J. M. Bl. 62 S. 47), nicht dagegen Postgefälle und Postgebühren, ebensowenig Abgaben, welche auf dem frühern Lehensverband beruhen und vertragsmässige Grundzinsen.

Das Gesetz vom 24 Mai 1861 §. 10 hat für den Fall den R. W. ausdrücklich eröffnet, wenn der Herangezogene behauptet: »dass die geforderte Abgabe keine öffentliche sei, sondern auf einem privatrechtlichen Fundament, insbesondere auf einem frühern guts-, schutz- oder grundherrlichen Verbande beruhe.«

Von der Regel des §. 78 macht nun §. 79 gewisse Ausnahmen:

»Behauptet aber jemand aus besondern Gründen die Befreiung von einer solchen Abgabe (§§. 4—8) oder behauptet er in der Bestimmung seines Antheils über die Gebühr belastet zu sein (§. 9), so soll er darüber rechtlich gehört werden.« Die Ausnahmefälle des §. 79 lassen sich auf zwei zurückführen, auf den der Exemtion, welche auf einen speciellen Rechtstitel, Vertrag, Privileg, Verjährung begründet wird, oder auf den der Prägravation oder Ueberlastung.

a) Exemtion.

Als die drei Exemtionsgründe gelten nur Vertrag, Privilegium und Verjährung. Ein Vertrag kann nur dann zur Begründung des R. W. dienen, wenn er für den Abgabenberechtigten, also für den Staat bindend ist und gerade die Befreiung zum Gegenstande hat. (K. G. E. 10. Jan. 1852, 11. Dec. 1858. J. M. Bl. 52 S. 87. 59 S. 168.) Nach der konstanten Praxis des K. G. H. werden unter »Privilegium« im Sinne des §. 79 nicht nur Vorrechte verstanden, welche ein-

zelnen Personen verliehen sind, sondern auch jura singularia, welche ganzen Klassen derselben kraft eines Gesetzes zukommen, d. h. man kann sich zur Begründung einer Exemtion auch auf allgemeine Gesetze berufen, sofern diese nur den Charakter von Ausnahmebestimmungen an sich tragen (dahin gehören z. B. die gesetzlichen Privilegien der Beamten, wodurch sie von dem Parochialzwange befreit sind). Unter Verjährung versteht §. 79, bez. §. 5 ebendaselbst, den in letzterm Paragraphen bezogenen §§. 656 — 659 Th. I. Tit. 9 zufolge, nur die erwerbende und zwar funfzigjährige Verjährung, nicht auch die erlöschende. K. G. E. 22. März 1851, J. M. Bl. 51 S. 175. Wer sich auf Ersitzung beruft, muss behaupten, dass er resp. sein Autor zur Leistung der Abgabe ursprünglich aufgefordert sei, dieselbe jedoch verweigert und sich seitdem 50 Jahre lang im Besitze der Freiheit befunden habe. K. G. E. 9. Juni 1855. J. M. Bl. S. 386. Es genügt für die Eröffnung des R. W. die blosse Angabe und Substantiirung eines dieser Exemtionsgründe. Da indessen die ganze neuere Steuergesetzgebung seit dem Finanzedikt vom 27. Okt. 1810 bis auf A. 101 der V.-U. darauf hinausgegangen ist, alle Privilegien und Bevorzugungen auf dem Gebiete des Steuerwesens zu beseitigen, so hat die in §. 79 zu Gunsten des R. W. gemachte Koncession erheblich an praktischer Bedeutung verloren.

b) Prägravation.

Die Behauptung der Prägravation oder Ueberlastung setzt solche Fälle voraus, bei denen eine steuerartige Leistung einer Mehrheit von Personen zur Last liegt und daher von einer Vertheilung die Rede sein kann, durch welche ein Betheiligter zu Gunsten des andern in der Bestimmung seines Antheils zu hoch belastet ist. K. G. E. vom 12. Nov. 1859. J. M. Bl. S. 360. Aber selbst in solchen Fällen ist der R. W. wegen Ueberlastung nur unter den Kontribuenten zulässig, so dass mit dem Fiskus selbst über die Höhe der Steuer auf dem Grund des §. 79 nicht gestritten werden kann. K. G. E. vom 29. April 1854. J. M. Bl. 54 S. 348. 363.

Da der ganze Titel 14 des A. L. R. die Ueberschrift »von den Staatseinkünften« führt, so sind auch die hier erörter-

ten §§. 78 und 79 ursprünglich nur von eigentlichen Staatsabgaben zu verstehen. Aber durch spätere Gesetze ist die Anwendbarkeit dieser landrechtlichen Bestimmungen auf andere allgemeine Abgaben, namentlich auf Gemeinde-, Kirchen- und Schulabgaben ausgedehnt worden, bei denen jetzt die Zulässigkeit des R. W. nach gleichen Grundsätzen beurtheilt wird, wie bei den eigentlichen Staatssteuern (K. O. vom 19. Juni 1836), jedoch sind nur »die beständigen dinglichen oder persönlichen Abgaben und Leistungen, welche an Kirchen und öffentliche Schulen, resp. an deren Beamte, vermöge einer allgemeinen gesetzlichen oder auf notorischer Orts- oder Bezirksverfassung beruhenden Verbindlichkeit zu entrichten sind«, hinsichtlich der Processfähigkeit den öffentlichen Abgaben gleichgestellt.

Das oben erwähnte Gesetz vom 24. Mai 1861 hat in einigen Punkten die Zulässigkeit des R. W. erweitert. So kann nach §. 9 dieses Gesetzes »wegen allgemeiner Anlagen und Abgaben auf Grund der Behauptung, dass die einzelne Forderung bereits früher getilgt oder verjährt sei, die Klage auf Erstattung des Gezahlten angestellt werden, jedoch bei Verlust des Klagrechtes nur binnen spätestens sechs Monaten nach erfolgter Beitreibung oder geleisteter Zahlung«. Diese Rückforderungsklage berührt die Vollstreckungsbefugniss der Verwaltungsbehörde nicht. Ausserdem wird nach den §§. 11—14 der R. W. in Beziehung auf die Entrichtung der Stempelsteuer erweitert: »Wer zur Entrichtung eines Werthstempels oder eines nicht nach dem Betrage des Gegenstandes zu bemessenden Vertragsstempels gar nicht oder nicht in dem geforderten Betrage verpflichtet zu sein vermeint, ist befugt, binnen sechs Monaten dies gerichtlich geltend zu machen.« Nach §. 15 dieses Gesetzes ist das rechtliche Gehör in Beziehung auf die in der K. O. vom 19. Juni 1836 aufgeführten Abgaben und Leistungen, welche für Kirchen und öffentliche Schulen oder für deren Beamten, auf Grund einer notorischen Orts- oder Bezirksverfassung, erhoben werden, desgleichen in Beziehung auf Forderungen öffentlicher Schul- und Erziehungsanstalten an Schul- und Pensionsgeld unbedingt gestattet.

Ist somit die Kompetenz der ordentlichen Gerichte auf dem Gebiete des Steuerwesens durch das Gesetz vom 24. Mai 1861

in einigen Punkten erweitert worden, so ist doch auch h. z. T. noch der R. W. dem Besteuerungsrecht der Regierung gegenüber, in den meisten und wichtigsten Fällen ausgeschlossen. So findet der R. W. z. B. niemals statt wegen vermeintlicher Ueberbürdung bei der Klassification der Einkommensteuer (K. G. E. 14. Jan. 1854. J. M. Bl. S. 179). Die Gesetzgebung hat hier zwar überall Instanzen geschaffen, welche im Verwaltungswege auf Beschwerden über Veranlagung oder Ueberlastung zu entscheiden haben. Die entscheidenden Verwaltungsinstanzen beruhen aber nur auf dem Berufsbeamtenthume und entbehren eines öffentlichen, kontradiktorischen Verfahrens. Gerade auf diesem Gebiete bleibt es der Gesetzgebung der Zukunft vorbehalten, die Grundsätze des Rechtsstaates in der Finanzverwaltung dadurch zu verwircklichen, dass für alle, ihrer Natur nach nicht zur Kompetenz der Civilgerichte gehörigen Klagen der vermeintlich beschwerten Bürger, eine geordnete Rechtsprechung des öffentlichen Rechtes, unter entscheidender Betheiligung der Elemente der bürgerlichen Selbstverwaltung, eröffnet werde. Am stärksten erscheint jedenfalls das Bedürfniss einer solchen Verwaltungsrechtspflege auf dem Gebiete der Einschätzungsteuern. Die jetzt aus der Wahl der Steuerinteressenten hervorgehenden Kommissionen haben neben dem Regierungsorgan nur die Bedeutung französischer Conseils und geben keine Garantie gegen parteimässiges Verfahren bei der Steuereinschätzung, über welches sonst so zahlreiche Beschwerden bei den Häusern des Landtages, die für Prüfung und Entscheidung solcher Klagen völlig ungeeignet sind, einzulaufen pflegten. Vor allen sind hier konkrete gesetzliche Abschätzungsregeln und richterlich entscheidende Instanzen der Selbstverwaltung erforderlich. Nur so kann der Widerspruch gehoben werden, »dass ein konstitutioneller Finanzminister über die streitige Auslegung der Finanzgesetze endgültig zu entscheiden hat, welche als verfassungsmässige Schranke für ihn selbst bestimmt sind«. (Gneist, Rechtsst. S. 121).

Das Verhältniss der Gerichte zu der polizeilichen Gewalt ist in Preussen zu verschiedenen Zeiten verschieden bestimmt worden. Die V. O. vom 26. Dec. 1808 hielt an der Auffassung des A. L. R. fest, dass Polizeiangelegenheiten nicht als Hoheitssachen zu behandeln seien, liess aber dessenungeachtet den R. W. nur hinsichtlich etwaiger Entschädigungsansprüche unbedingt zu und beschränkte denselben »in Betreff der Verbindlichkeit zur Befolgung einer Polizeiverfügung« auf die Fälle, »wo letztere einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze direkt zuwiderlief oder wo auf Grund eines speciellen Rechtstitels geklagt wurde«. Aber selbst diese Bestimmungen der V. O. von 1808 erschienen den Tendenzen des modernen Polizeistaates immer noch nicht genügend für seine Zwecke. Durch das Gesetz vom 11. Mai 1842 »über die Zulässigkeit des R. W. in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen« wurden daher die §§. 38—40 der V. O. von 1808 aufgehoben, indem die Zulassung der gerichtlichen Anfechtung einer Polizeiverfügung als einer gesetzwidrigen für unverträglich mit der s. g. Selbstständigkeit der Polizeiverwaltung angesehen wurde. Letzterer Anfechtungsgrund wurde daher ganz beseitigt und die Kompetenz der Gerichte nur in ganz vereinzelten Fällen anerkannt.[1]

Der §. 1. des Gesetzes von 11. Mai 1842 bestimmt: »Beschwerden über polizeiliche Verfügungen jeder Art, sie mögen die Gesetzmässigkeit, Nothwendigkeit oder Zweckmässigkeit derselben betreffen, gehören vor die vorgesetzte Dienstbehörde. Der R. W ist in Bezie-

---

1) Vergl. über dieses Gesetz Sydow a. a. O. S. 117. Eine Kritik desselben geben besonders F. Primker, Die Kompetenzkonflikte in Preussen. Berlin 1861 S. 57, A. Hobrecht, Die Kompetenz der Verwaltungsbehörden neben der Verfassung in Preussen. Berlin 1859, E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preussens. Leipzig 1874. No. IV. »Polizeigewält und Rechtsschutz in Preussen« S. 179—213. Letzter sagt: »Dies Gesetz stellte das Programm des Polizeistaates auf, dessen leitender Gedanke darin besteht, dass Beschwerden über polizeiliche Verfügungen jeder Art, sie mögen die Gesetzmässigkeit, Nothwendigkeit oder Zweckmässigkeit derselben betreffen, lediglich vor die vorgesetzte Dienstbehörde gehören. Nur wer ein Privilegium oder ein kontrakliches Recht aufzuweisen hat, welches von der polizeilichen Anordnung verletzt wird, kann den Weg zum Richter finden; die Berufung auf die allgemeinen Gesetze, auf die verbürgten persönlichen Rechte, auf das Eigenthum öffnet den Weg zum Richter nicht.«

hung auf solche Verfügung nur dann zulässig, wenn die Verletzung eines zum Privateigenthum gehörenden Rechts behauptet wird und unter den nachfolgenden nähern Bestimmungen.« §. 2: »Wenn derjenige, welchem durch eine polizeiliche Verfügung eine Verpflichtung auferlegt wird, die Befreiung von derselben auf Grund einer besondern gesetzlichen Vorschrift oder eines speciellen Rechtstitels behauptet, so ist die richterliche Entscheidung sowohl über das Recht zu dieser Befreiung als auch über dessen Wirkungen zulässig.«

Während die Verordn. vom 26. Dec. 1808 §. 38 den R. W. überall zuliess, wo die Polizeiverfügung einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze zuwiderlief, mochte letztere allgemeiner oder specieller Natur sein, so ist nach §. 2 des Gesetzes vom 11. Mai 1842 die Berufung auf »einen speciellen Rechtstitel« oder auf eine »besondere gesetzliche Vorschrift« Erforderniss. Um den Rechtsweg zu begründen, genügt nicht die Behauptung irgend eines speciellen Rechtstitels, von welcher Beschaffenheit derselbe auch sei; der angeblich vorhandene Rechtstitel muss vielmehr nothwendig dazu geeignet sein, ein unmittelbares Rechtsverhältniss zwischen dem, welcher auf Befreiung Anspruch macht und der Polizeibehörde zu begründen, muss ein solcher sein, welchen die letztere als verpflichtend für sich anzuerkennen hat. (K. G. E. von 16. April 1853 J. M. Bl. S. 211.)

Unter einer »besondern gesetzlichen Vorschrift« versteht §. 2 nicht jede noch so allgemeine Gesetzesstelle, denn sonst würde nur ausgesprochen sein, was sich von selbst versteht, dass auf Befreiung nur geklagt werden kann, wenn diese eine gesetzliche ist. Die wahre Bedeutung der »besondern gesetzlichen Vorschrift« im §. 2 ergiebt sich vielmehr aus der Zusammenstellung mit dem speciellen Rechtstitel; beide sollen ein jus singulare, eine Ausnahme von der allgemeinen Gesetzesregel ausdrücken. In der Regel ist die Klage auf Nichtleistung gegen die Polizeibehörde unzulässig. Wird aber die Befreiung von der Leistung nicht aus allgemeinen, von dem Gesetze unterstützten Gründen, sondern aus einem besondern Umstande, durch den der Kläger von der allgemeinen Regel eximirt wird, behauptet, so hat der Richter über das Vorhandensein der Exemtion zu entscheiden, mag diese Exem-

tion auf einem jus singulare beruhen, also vom Gesetzgeber besonders ausgesprochen sein oder auf einem speciellen Rechtstitel. K. G. E. vom 4. Febr. 1854. J. M. Bl. 54 S. 332.

§. 3. fährt fort: »Die Verfügung (§. 2) kann jedoch des Widerspruchs ungeachtet zur Ausführung gebracht werden, wenn solche nach Ermessen der Polizeibehörde ohne Nachtheil für das Allgemeine nicht ausgesetzt bleiben kann. Nachergangenem rechtskräftigen Erkenntnisse muss die Polizeibehörde dessen Bestimmungen bei ihren weitern Anordnungen beachten.« Ein »rechskräftiges Erkenntniss« im Sinne des §. 3 ist ein solches, welches wider die Polizeibehörde selbst auf Grund eines besondern Gesetzes oder Rechtstitels, erstritten wird und ausdrücklich ausspricht, dass Kläger der betreffenden Verfügung nicht habe unterworfen werden dürfen.

§. 4: »Steht einer polizeilichen Verfügung ein besonderes Recht auf Befreiung (§. 2) nicht entgegen, es wird aber behauptet, dass durch dieselbe ein solcher Eingriff in Privatrechte geschehen sei, für welchen nach den gesetzlichen Vorschriften über Aufopferungen der Rechte und Vortheile des Einzelnen im Interesse des Allgemeinen, Entschädigung gewährt werden muss, so findet der R. W. darüber statt: ob ein Eingriff dieser Art vorhanden sei und zu welchem Betrage Entschädigung geleistet werden müsse. Eine Wiederherstellung des frühern Zustandes kann in diesem Falle niemals verlangt werden, wenn solche nach Ermessen der Polizeibehörde unzulässig ist.«

Da nach §. 1 eine polizeiliche Verfügung als solche, abgesehen von ganz seltenen Fällen, auf dem R. W. nicht angefochten werden kann, selbst wenn dieselbe einen offenbaren Eingriff in Privatrechte enthält, so würde sogar die ganze privatrechtliche Sphäre der Bürger dem Belieben der Polizeigewalt preisgegeben sein, wenn nicht §. 4 demjenigen, in dessen Privatrechte von der Polizeibehörde aus Gründen des öffentlichem Wohles eingegriffen wird, wenigstens einen auf gerichtlichen Weg zu verfolgenden Entschädigungsanspruch einräumte. Es handelt sich hier um solche Fälle, welche einer eigentlichen Expropriation analog sind. Gegenstand der Klage ist lediglich der aus der polizeilichen Verfügung hervorgehende Entschädigungsanspruch. Ein nach §. 4 gerechtfertigter

Anspruch darf nie daraufgestützt werden, dass die Verfügung eine ungesetzliche, unnöthige bez. unzweckmässige gewesen sei; dagegen schliesst auch der Umstand die Klage nicht aus, dass die Polizei sich in den Grenzen ihrer Zuständigkeit bewegt hat. Die im §. 4 des Gesetzes vom 11. Mai 1842 vorbehaltene Entschädigung kann nicht in possessorio gefordert werden, da in diesem eine Entschädigung nur wegen rechtswidrigen Handelns stattfinden kann, sondern nur in petitorio und zwar nur um deswillen, weil der Kläger zum öffentlichen Besten sich in seinen Rechten hat beschränken und in dieselben eingreifen lassen müssen. K. G. E. vom 11. März 1848. J. M. Bl. S. 199. Sydow S. 434.

§. 5: »Gebührt der Polizeibehörde nur die Befugniss zu einer vorläufigen Anordnung mit Vorbehalt der Rechte der Betheiligten oder behauptet derjenige, welchem durch eine polizeiliche Verfügung eine Verpflichtung auferlegt worden ist, dass diese ganz oder theilweise einem Andern obliege, so ist zur Feststellung der Rechte unter den Betheiligten und über die zu leistende Entschädigung die richterliche Entscheidung zulässig.«

Unter dem Ausdruck »Betheiligte« können auch Gemeinden, Korporationen, ja der Fiskus selbst verstanden sein, wodurch die Möglichkeit gegeben ist, dass jemand, welchem durch die Regierung, als Polizeibehörde, eine Verpflichtung auferlegt worden ist, gegen die Regierung, als Vertreterin des Fiskus klagt, damit erkannt werde, dass die Verpflichtung nicht ihm, sondern dem Fiskus obliege. K. G. E. vom 12. Mai 1855, 22. Nov. 1856. J. M. Bl. 55 S. 324, 57 S. 168. Die verfügende Polizeibehörde, als solche, gehört dagegen nie zu den Betheiligten, weshalb auf Grund des §. 5 gegen sie nie geklagt werden kann. K. G. E. vom 3. Nov. 1847, 14. Mai 1848. J. M. Bl. 48 S. 137, 331.

§. 6: »Wird eine polizeiliche Verfügung im Wege der Beschwerde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben, so bleiben dem Betheiligten seine Gerechtsame nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Vertretungsverbindlichkeit der Beamten vorbehalten.«

Indem §. 6 die Regresspflichtigkeit der Polizeibeamten für ihre Amtshandlungen und die Zulässigkeit derartiger Klagen

anerkennt, spricht er in Betreff von Polizeibeamten nur das besonders aus, was von allen Beamten ohne Ausnahme gilt. A. L. R. Th. II. Tit. 10 §§. 127 ff. Das Bedenken liegt nur in dem vom K. G. H. durch das argumentum a contrario gezogenen Schlusse, dass wenn die in §. 6 vorausgesetze Bedingung — nicht zutrifft, der Polizeibeamte vor Regressklagen geschützt sein soll.[1] Durch diese Auslegung erhält der §. 6 allerdings eine Bedeutung, die sich mit A. 97 der V.-U. nicht vereinigen lässt, welcher es für unzulässig erklärt, dass zur gerichtlichen Klaganstellung gegen öffentliche Beamte »wegen durch Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübter Rechtsverletzungen eine vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde verlangt werde«. Eine solche wird aber indirekt dadurch zur Bedingung gemacht, wenn, im Falle der Billigung einer Beamtenhandlung durch die vorgesetzte Dienstbehörde, die Regressklage gegen den Polizeibeamten ausgeschlossen sein soll. Eine derartige Auslegung und Anwendung des §. 6 kann als eine verfassungsmässige nicht angesehen werden.

Während so auf dem Gebiete des Polizeirechtes die Bestimmungen der V. O. vom 26. Dec. 1808 §§. 38—40 ausser Kraft gesetzt sind, sind die folgenden Paragraphen in Kraft geblieben; §. 41 lautet:

»Gegen Verfügungen der Regierungen, welche sie in ihrer Eigenschaft als Finanzbehörden erlassen (§. 4), sich mithin auf die Vermögensverwaltung des Fiskus beziehen, ist einem jeden, der sein Recht dadurch gekränkt glaubt, der Weg Rechtens unbenommen, insofern der Fall nicht zu den §§. 35 und 36 gemachten Ausnahmen gehört. Ein Gleiches findet in Absicht der Vermögensverwaltung anderer den Regierungen untergeordneter

---

1) Diese Auslegung ist dem §. 6 in verschiedenen Erkenntnissen des K. G. H. gegeben. Vergl. z. B. K. G. E. vom 26. Nov. 1854 (J. M. Bl. 1854 S. 23: »Erst nachdem von der vorgesetzten Dienstbehörde eine polizeiliche Verfügung als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben worden und nicht eher darf gegen einen Beamten im R. W. auf Entschädigung geklagt werden.«

moralischer Personen statt; und ebenso steht es unter den gedachten Modalitäten jedem frei, sein Privatinteresse über Gegenstände der Post- und Bergwerksadministration (§. 7 und §. 11) bei dem kompetenten Gericht geltend zu machen.«

Der §. 41 stellt im Gegensatz zu dem, was der §. 36 für Hoheitssachen bestimmt hat, im Bezug auf Finanzangelegenheiten die Processfähigkeit als Regel auf. Darnach ist jeder, welcher durch eine Anordnung der Finanzverwaltung in seinen Rechten gekränkt zu sein behauptet, befugt, den R. W. zu beschreiten, nicht etwa blos um einen Entschädigungsanspruch geltend zu machen, sondern auch um den Verwaltungsakt selbst und zwar unmittelbar dem Staate, resp. der verfügenden Behörde gegenüber, anzugreifen. §. 42 enthält die Modificationen des allgemeinen in §. 41 ausgesprochenen Prinzips.

Wie oben (B. II. S. 272) erwähnt, liegt nach preussischer Grundanschauung in dem Rechte der Verwaltungsbehörden Entscheidungen und Verfügungen zu treffen, auch das Recht dieselben in Vollzug zu setzen. In den Fällen jedoch, in welchen die Beschreitung des R. W. gegen Verwaltungsverfügungen zulässig ist, also in der Regel bei allen Finanzangelegenheiten, darf die Ausführung gegen den Widerspruch der Betheiligten nicht erfolgen. In solchen Fällen ist ein administatives Zwangsverfahren unstatthaft oder es muss dasselbe doch einstweilen ruhen bleiben, sobald der R. W. beschritten und hierauf die Rechtsbeständigkeit der betreffenden Verfügung von der dereinstigen Entscheidung des Richters abhängig gemacht wird. Diese Regel galt nach der V. O. vom 26. Dec. 1808 sowohl bei polizeilichen Verfügungen, wie bei Finanzsachen, indem die §§. 39 und 42 nur Ausnahmen von dieser Regel hinstellen. Durch das Gesetz vom 11. Mai 1842 ist die obige Regel in Betreff der Polizeiverfügungen ganz beseitigt, indem hier immer eine vorläufige Exekution zulässig ist, selbst in den wenigen Fällen, wo noch der R. W. offen steht. Dagegen besteht die Regel in Betreff der Exekution von Finanzverfügungen noch fort, wenn gleich die in §. 42 angenommenen Ausnahmen durch neue Gesetze noch vermehrt worden sind. Ergeht in dem petitorischen Processe ein Urtheil gegen die finanzielle Verfügung der Behörde, so kann nach

Umständen die Herstellung des frühern Zustandes oder Schadensersatz gefordert werden.

Die §§. 43 und 44 beziehen sich auf die Konkurrenz der Regierungen bei fiskalischen und Privatprocessen, insbesondere auch auf Gutachten, welche sie in Fragen des Verwaltungsrechtes den Gerichten ertheilen. Die folgenden §§. 45—48 handeln wesentlich von der executiven und disciplinaren Strafgewalt der Regierungen. Gegen die auf Grund des §. 45 ergehenden Strafresolute ist nach A. 136 des Gesetzes vom 3. Mai 1852 die Berufung auf den R. W. unbedingt zulässig, so dass das Strafrecht der Verwaltungsbehörden hier nur als ein provisorisches erscheint, welches nur dann in Kraft treten kann, wenn der Betheiligte sich ihm unterwirft, indem er den R. W. nicht ergreift. Eine solche vorläufige administrative Gerichtsbarkeit durch Resolute findet besonders noch bei Uebertretungen von Finanzgesetzen statt, während gegen die Handhabung der Disciplinargewalt niemals, gegen die Anwendung von administrativen Exekutionsmitteln nur unter gewissen Umständen der R. W. beschritten werden kann.

---

§. 191.

B. Formelle Entscheidung der s. g. Kompetenzkonflikte.

Bei der grossen Anzahl von Behörden, welche in jedem höher entwickelten Staate neben einander bestehen, bei den sich oft nahe berührenden Aufgaben und Wirkungskreisen derselben können leicht Zweifel entstehen, ob die geschäftliche Erledigung einer bestimmten Angelegenheit zum Bereiche dieser oder jener Behörde gehört. Stehen sich in Betreff einer solchen Angelegenheit die Ansichten verschiedener Behörden gegenüber und beharrt jede bei ihrer Auffassung, so entstehen Ressortstreitigkeiten, welche sowohl unter Verwaltungsbehörden, wie unter Gerichten unter sich entstehen können; man unterscheidet dabei positive, wo beide Behörden ihre Zuständigkeit für einen bestimmten Fall behaupten, von den negati-

ven, wo beide ihre Zuständigkeit verneinen. Da aber solche Streitigkeiten der Verwaltungsbehörden oder der Gerichte unter sich durch die vorgesetzte Dienstbehörde oder im gerichtlichen Instanzenzuge erledigt werden können[1], so bieten sie weder eine staatsrechtliche Eigenthümlichkeit, noch eine praktische Schwierigkeit in der Behandlung. Eine solche tritt erst da hervor, wo Gerichte und Verwaltungsbehörden in einem konkreten Fall über die Grenzen ihrer Kompetenz verschiedener Ansicht sind und darüber mit einander streiten. Bei der scharfen Trennung, welche die moderne Staatsordnung nach französischem Vorbilde zwischen Justiz und Verwaltung durchgeführt hat, bei der Selbstständigkeit des beiderseitigen Behördenorganismus, fehlt es an einer gemeinsamen entscheidenden Oberbehörde, deren Aussprüche Gerichte und Verwaltungsbehörden gleichmässig anerkennen müssten. Die Ressortstreitigkeiten werden in solchen Fällen zu Kompetenzkonflikten im technischen Sinne. Man hat zur Lösung derselben nach verschiedenen Auskunftsmitteln gegriffen, welche in den verschiedenen Staaten einen verschiedenen Charakter haben. In England und Nordamerika haben die ordentlichen Gerichte, wie dereinst im deutschen Reiche, allein über die Grenzen ihrer Kompetenz zu bestimmen, in Holland und Belgien ist die Entscheidung der Konflikte dem Kassationshofe übertragen (Belgische V.-U. von 1831 A. 106). In Frankreich, Italien und manchen deutschen Staaten gebührt die Entscheidung der Kompetenzkonflikte der administrativen Gewalt, welche durch den König im Staatsrathe dargestellt wird; in den meisten Kantonen der Schweiz entscheidet darüber der grosse Rath d. h. der gesetzgebende Körper. In andern Staaten bestehen besondere Gerichtshöfe, welche aus juristischen

---

1) Solche Konflikte unter Gerichten können nur da gefährlich werden, wo mehrere höchste Gerichte koordinirt neben einander stehen, wie dies bei den beiden höchsten Reichsgerichten im ehemaligen deutschen Reiche der Fall war. War z. B. eine Sache bei dem Reichskammergericht anhängig und der Beklagte suchte sie unter dem Vorwande, dass sie in die kaiserlichen Reservatrechte einschlage, an den Reichshofrath zu bringen, so erliess das R. G. K. Strafbefehle an ihn davon abzustehen. Gleiche Befehle erliess sodann der R. H. R. an den andern Theil. Es lag hier ein circulus inextricabilis in der grossen Reichsconfusion vor, so dass es ganz an einer endgültigen Entscheidung fehlte. Häberlin a. a. O. B. II. S. 491.

und Verwaltungselementen gemischt sind[1], so auch in Preussen, wo in Folge der Trennung von Justiz und Verwaltung diese Fragen früher auftauchten, als in andern deutschen Staaten.

Die in dem oben erwähnten umfassenden Ressortreglement vom 19. Juni 1749 enthaltene Kompetenzgesetzgebung enthält wesentlich nur materielle Rechtsgrundsätze, ohne für die formelle Entscheidung von Konflikten ein besonderes Organ niederzusetzen. Die sich gegenüberstehenden Behörden, das Generaldirektorium und die Kammern einerseits, die Minister vom Justizdepartement und die Justizkollegien andererseits »sollen das Reglement auf das genaueste beobachten, die einem jeden Kollegio darin gesetzten Schranken nicht überschreiten, alle zu der Kammer Ressort nicht gehörigen Justizsachen sofort denen Justizkollegiis abgeben, keinen Anlass zu Kollisionen geben, sondern beiderlei Kollegia sich eines dem andern hülfliche Hand leisten und amiablement, sondern einige Jalousie und Chicanen betragen«. Die vorhandene Lücke in dieser Ressortgesetzgebung wurde dadurch ausgefüllt, dass Friedrich der Gr. am 10. Febr. 1756 eine eigene Kommission niedersetzte »zur Entscheidung der Jurisdiktionsstreitigkeiten zwischen den Justizkollegiis und denen Kriegs- und Domänenkammern.« (N. C. C. M. T. II. No. X. p. 519.) Dieselbe war eine gemischte aus Mitgliedern des Generaldirektoriums, und des obersten Gerichtshofes; sie sollte »in allen Fällen, da unter gedachten Kollegiis Irrung über die Frage entstehet, wo der Process geführt werden soll? und ob die Sache zum Ressort der Justiz- oder Kammerkollegiorum gehöre? befugt und schuldig sein, solche zu entscheiden und die Kollegia darnach anzuweisen«; sie ist unabhängig von jedem andern Departement, hat aber in gewissen wichtigen Zweifelsfällen an den König zu berichten, welcher dann unmittelbar entscheidet. Diese s. g. Jurisdiktionskommission, welche durch Cirkular vom 7. April 1768 und vom 25. Mai 1768 (N. C. C. T. II. No. 26 p. 3035 und T.

---

1) In Frankreich errichtete die Konstitution von 1848 auch einen derartigen gemischten Gerichtshof, dessen Mitglieder zur Hälfte dem Staatsrathe, zur Hälfte dem Kassationshofe entnommen wurden. Er bestand bis November 1851 und leistete gute Dienste. Dareste p. 209.

II. No. 43. p. 3680) weitere Anweisungen für ihr Verfahren erhielt, bestand bis zur Neuorganisation der Behörden im Jahre 1808 fort. Seitdem fehlte es, abgesehen von der vagen und nichtssagenden Bestimmung des §. 51 der V. O. vom 26. Dec. 1808, an genügenden Vorschriften über die Art, wie Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden erledigt werden sollten, insbesondere an einem Organ, welches solche Streitigkeiten endgültig zu entscheiden gehabt hätte. Diese empfindliche Lücke sollte die K. O. vom 30. Juni 1828 »über das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden« (G. S. 1828 S. 86) ausfüllen, welche verordnete: »dass jeder einzelne Fall eines Kompetenzkonfliktes zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden, welcher nicht durch eine Vereinigung zwischen dem Minister der Justiz und dem Minister der betreffenden Verwaltung zu erledigen sei, im gesammten Staatsministerium nach seinen faktischen und rechtlichen Verhältnissen vollständig erörtert und geprüft, demnächst aber von dem Staatsministerium gutachtlich darüber an den König berichtet werden solle, welcher sich vorbehielt, unmittelbar, erforderlichen Falles nach erstattetem Gutachten des Staatsrathes, zu entscheiden oder die Entscheidung dem höchsten Gerichtshof aufzutragen; auch sollte beim Eintritt eines Konfliktes das Rechtsverfahren bis zur Entscheidung des Konfliktes suspendirt werden«.

Diese K. O. verschlimmerte aber eher den Rechtszustand, statt ihn zu verbessern. Zu dem Schwankenden, Unsichern und Willkührlichen in allen ihren Bestimmungen kam noch die unerhörte Auslegung, dass selbst rechtskräftige Urtheile des obersten Gerichtshofes, welche gegen die das Staats- und Fiskalinteresse vertretenden landesherrlichen Behörden ergangen waren, im Wege des Kompetenzkonfliktes wieder aufgehoben werden könnten.[1] Unter so bewandten Umständen bezeichnete das Gesetz vom 8. April 1847 »über das Verfahren bei

1) An so weit gehende Auslegungen, wie wir sie Kamptzischer Staatsweisheit aus den dreissiger Jahren verdanken, hatte man selbst in Frankreich, trotz tiefeingewurzelter despotischer Anschauungen, nie gedacht. Dareste a. a. O. p. 212: »La jurisprudence du conseil d'état posa d'ailleurs en principe, que le conflit ne pouvait plus être élevé, quand la contestation était terminée par des jugements ayant acquis l'autorité de la chose jugée.«

Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden« immerhin einen bedeutenden Fortschritt in unserer Rechtsordnung, indem es zur Entscheidung solcher Kompetenzkonflikte eine besondere Behörde niedersetzt und zugleich die nöthigen formellen Vorschriften über das Verfahren vor derselben ertheilt. Die V.-U. A. 96 erklärt: »Die Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden wird durch das Gesetz bestimmt. Ueber Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden entscheidet ein durch das Gesetz bezeichneter Gerichtshof.« Damit ist aber keineswegs gesagt, dass gerade der durch das Gesetz vom 8. April 1847 geschaffene Gerichtshof der durch A. 96 geforderte Gerichtshof sei und allen Forderungen genüge, welche die Verfassung überhaupt an Gerichtshöfe stellt; doch ist sein Fortbestand durch A. 110 der V.-U. gesichert: »Alle durch die bestehenden Gesetze angeordneten Behörden bleiben bis zur Ausführung der sie betreffenden organischen Gesetze in Thätigkeit.« Wir haben daher den im Jahre 1847 errichteten s. g. Kompetenzgerichtshof, als eine gesetzlich bestehende Institution, in seiner Zusammensetzung und Wirksamkeit darzustellen, welche durch V. O. vom 16. Sept. 1867 auch auf die 1866 neu erworbenen Landestheile ausgedehnt worden ist.

Nach §. 1 des Gesetzes vom 8. April 1847 wird die Entscheidung der Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden einer aus bleibenden Mitgliedern zu bildenden Behörde übertragen, welche bestehen soll: aus dem Präsidenten des Staatsraths, aus dem Staatssekretär und neun anderen Mitgliedern des Staatsraths, von denen fünf Justizbeamte, vier Verwaltungsbeamte sein müssen. Diese Mitglieder werden vom Könige, auf den Vorschlag des Präsidenten des Staatsraths, ernannt. »Der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte ist, wie schon sein Name besagt, eine richterliche Behörde, welche nicht nach Verwaltungs- und Zweckmässigkeitsrücksichten, sondern nach Gesetz und Recht entscheiden soll. (K. G. E. 22. Nov. 1851. J. M. Bl. 52. S. 103); doch ist derselbe der übrigen richterlichen Diensthierarchie nicht eingeordnet.

Die einseitige Tendenz, welche bei Schaffung solcher Gerichts-

höfe vorwaltete, die Verwaltungsbehörden gegen vermeintliche Uebergriffe der Gerichte sicher zu stellen, führte zu der Annahme des französischen Grundsatzes, dass das Recht zur Erhebung des K. K. nur den Verwaltungsbehörden, niemals den Gerichten zusteht.[1]

Die streitenden Parteien in dem Kompetenzverfahren sind jedenfalls nicht die Processparteien oder diese einerseits und die den K. K. erhebende Behörde andererseits, sondern die beiderseitigen Behörden, welche einander gegenüberstehen. »In rechtskräftig von den Gerichten entschiedenen Sachen kann der K. K. nicht mehr erhoben werden; ebensowenig findet derselbe noch statt, wenn in einem Processe, bei welchem eine Verwaltungsbehörde als Partei betheiligt ist, die von derselben angestellte Präjudicialeinrede der Unzulässigkeit des R. W. rechtskräftig verworfen worden ist.« (§. 2.) Ein K. K. erscheint nur dann als begründet, wenn die betreffende Angelegenheit gesetzlich dem R. W. entzogen und den Verwaltungsbehörden überwiesen ist. Die Vorschriften des Gesetzes vom 8. April 1847 sind, von §. 2 abgesehen, lediglich formeller Natur; die materielle Entscheidung, wenn und aus welchen Gründen ein K. K. erhoben werden kann, ist daher lediglich aus der übrigen Gesetzgebung und allgemeinen Grundsätzen zu entnehmen.

Zur Erhebung des K. K. sind nur die Central- und Provinzialverwaltungsbehörden befugt. Hält eine untere Verwaltungsbehörde in einer zu ihrer Kenntniss kommenden Rechtssache die Erhebung des K. K. für erforderlich, so hat sie hiervon sofort der vorgesetzten Dienstbehörde Anzeige zu machen. Als Provinzialbehörden werden angesehen: Oberpräsidenten, Regierungen, Provinzialsteuerdirektionen, Oberpostdirektionen, Intendanturen der Armeecorps, Provinzialschulkollegien, Oberbergämter, Auseinandersetzungsbehörden

---

1) Dagegen machten sich früher in Frankreich auch andere Ansichten geltend. Dareste, p. 212: »Un arrêté du 13 brumaire an X conféra aux préfets seuls le droit d'éléver le conflit dans l'interêt de l'administration. Alors se présenta la question de savoir, si le conflit ne pouvait pas être élevé aussi par l'autorité judiciaire et cette question fut d'abord résolue affirmativement, mais le conseil d'état ne tarda pas à revenir sur cette jurisprudence et a déclarer que le droit d'élever le conflit appartenait exclusivement à l'autorité administrative.«

(auch soweit sie als fora specialia eigentlich richterliche Funktionen üben §. 21), Konsistorien, katholische Bischöfe. Macht übrigens die Verwaltungsbehörde von dem Rechte der Konfliktserhebung keinen Gebrauch, so urtheilt dann der Richter unabhängig über die Kompetenzfrage und kann sich, trotz des nicht erhobenen Konfliktes, selbst für inkompetent erklären, wenn er den Fall seiner Natur nach nicht für geeignet hält, von den ordentlichen Gerichten entschieden zu werden, da die Kompetenzfrage eine von Amtswegen zu beurtheilende ist. (A. M. freilich das Obertribunal bei Oppenhoff S. 484.) Auch kann ein einmal von der Behörde eingelegter K. K. jeder Zeit von ihr wieder zurückgenommen werden.

Die Erhebung des K. K. erfolgt durch Uebersendung eines darüber abzufassenden motivirten Beschlusses an das Gericht mit der Erklärung: dass der K. K. erhoben werde und mit dem Antrage: das Rechtsverfahren bis zur Entscheidung über denselben einzustellen. Besteht die Provinzialbehörde aus mehreren Abtheilungen, so muss der Beschluss vom Plenum derselben gefasst werden. §. 4. Sobald der K. K. auf diese Weise erhoben ist, stellt das Gericht das Rechtsverfahren durch einen Bescheid, gegen welchen kein Rechtsmittel zulässig ist, einstweilen ein und fertigt diesen Bescheid nebst einer Abschrift des Beschlusses der Verwaltungsbehörde, den bei der Sache betheiligten Privatparteien mit dem Eröffnen zu, dass ihnen freistehe, sich binnen einer Präklusivfrist von vier Wochen über den K. K. schriftlich zu erklären. Eine solche Erklärung muss von einem Rechtsanwalt unterzeichnet sein und nebst einer Abschrift derselben eingereicht werden. §. 5. Zur Abfassung gültiger Erkenntnisse des Gerichtshofes ist die Theilnahme von wenigstens sieben Mitgliedern mit Einschluss des Vorsitzenden erforderlich §. 15. Das Erkenntniss des Gerichtshofes ist mit den Entscheidungsgründen, unter Unterschrift des Vorsitzenden auszufertigen und dem Justizminister, sowie dem betheiligten Verwaltungschef zur Mittheilung an das Gericht und die Verwaltungsbehörden zuzustellen. Das Gericht hat den Parteien das Erkenntniss bekannt zu machen. §. 17. Ist dadurch der R. W. ausgeschlossen, so hat das Gericht das Verfahren unter Niederschlagung bez. Erstattung der gerichtlichen Kosten aufzuheben. §. 18. Durch Erhebung des K. K.

wird der Lauf der Präklusivfristen im Processe gehemmt; auch ist die Exekution bis zur Entscheidung über den K. K. ausgeschlossen §. 19. der K. G. H. hat auch über solche Streitigkeiten zwischen den Gerichts- und Verwaltungsbehörden zu entscheiden, bei welchen eine jede der beiden Behörden sich in der Sache für inkompetent, die andere dagegen für kompetent erklärt (§. 20) s. g. negative Kompetenzkonflikte.

Durch das Gesetz »betr. die Konflikte bei gerichtlichen Verfolgungen wegen Amts- und Diensthandlungen« vom 13. Febr. 1854 ist dem K. G. H. noch eine Funktion übertragen, welche es strenggenommen nicht mit eigentlichen Kompetenzkonflikten zu thun hat, der unabhängigen Entscheidung der Gerichte aber ein anderes Hinderniss in den Weg legt.

»Wenn gegen einen Civil- oder Militärbeamten wegen einer in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung seines Amtes vorgenommenen Handlung oder wegen Unterlassung einer Amtshandlung eine gerichtliche Verfolgung im Wege des Civil- oder Strafprocesses eingeleitet worden ist, so steht der vorgesetzten Provinzial- oder Centralbehörde des Beamten, falls sie glaubt, dass demselben eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt, die Befugniss zu, den Konflikt zu erheben. Auf einen solchen Konflikt finden die Vorschriften des Gesetzes vom 8. April 1847 Anwendung.«

Die auf Grund dieses Gesetzes erhobenen Konflikte sind keine eigentlichen Kompetenzkonflikte, da es sich gar nicht um eine Kompetenzstreitigkeit zwischen einer Justiz- und einer Verwaltungsstelle handelt. Das Gesetz vom 13. Febr. 1854 gestattet der vorgesetzten Dienstbehörde bei eingeleiteter an sich zulässiger gerichtlicher Verfolgung eines Beamten einen »Konflikt« mit der Wirkung zu erheben, dass der K. G. H. zu befinden hat, ob dem betreffenden Beamten eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung zur Last falle.

Während bei den eigentlichen K. K. der Gerichtshof nur die präjudicielle Frage der Kompetenz zu entscheiden

hat, hat er in den durch das Gesetz vom 13. Febr. 1854 vorgesehenen Fällen die in das Materielle der Sache eingreifende Frage zu beurtheilen, ob die rechtlichen und thatsächlichen Voraussetzungen zu einer im Prinzip statthaften gerichtlichen Verfolgung eines Beamten im konkreten Falle vorhanden sind. K. G. E. vom 6. Okt. 1855 und vom 7. März 1857. J. M. Bl. 55 S. 409 und 57 S. 365. »Zur gerichtlichen Verfolgung geeignet« sind Handlungen nicht, welche nur auf dem Disciplinarwege geahndet werden können. Die Konfliktserhebung im Sinne des Gesetzes vom 13. Febr. 1854 kann nur dann stattfinden, wenn der Beamte nach der Ansicht der vorgesetzten Behörde wirklich innerhalb der Grenzen seiner Amtsbefugnisse gehandelt oder eine ihm obliegende Amtshandlung nicht unterlassen hat. Ja, der Konflikt soll nur dann erhoben werden, wenn es der Behörde ganz unzweifelhaft erscheint, dass der Beamte pflichtmässig und korrekt gehandelt hat. M. R. vom 5. Okt. und 3. Dec. 1860.

§. 2: »Erachtet der Gerichtshof zur Entscheidung der K. K. vor Fällung seines Urtheils noch thatsächliche Ermittelungen für erforderlich, so ist er befugt, solche durch die Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden zu veranlassen, insbesondere die Fortsetzung der gerichtlichen Instruktion oder Untersuchung bis zu einem zu bestimmenden Ziele anzuordnen. Ueber das Ergebniss dieser Ermittelungen sind vor Fällung des Urtheils die in der Sache betheiligten Privatparteien zu hören. Denselben ist zu diesem Zwecke zu eröffnen, dass ihnen freistehe, sich über die Verhandlungen, deren Einsicht ihnen bei dem Gerichte, bei welchem die Verfolgung eingeleitet ist, gestattet werde, binnen einer Präklusivfrist von vier Wochen zu erklären. §. 3. Befindet der Gerichtshof, dass dem Beamten eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse nicht zur Last fällt, so entscheidet er, dass der R. W. gegen den Beamten unzulässig sei, im entgegengesetzten Falle, dass derselbe zulässig sei. Ein Urtheil der letztern Art präjudicirt weder dem Beamten in seiner weitern Vertheidigung vor dem Gerichte, noch dem Gerichte in seiner rechtlichen Entscheidung der Sache. §. 4. Vorstehende Bestimmungen sind auch anwendbar, wenn eine gerichtliche Verfolgung wegen Amtshandlungen gegen einen aus dem Dienste bereits ausgeschiedenen

Beamten oder gegen die Erben eines Beamten anhängig wird. §. 5. Unter Beamten sind auch diejenigen, welche im mittelbaren Staatsdienste stehen, einbegriffen. §. 6. Das gegenwärtige Gesetz findet auch Anwendung, wenn Personen des Soldatenstandes wegen Handlungen, welche bei Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihrer Dienstverrichtungen vorgenommen sind, oder wegen Unterlassung ihrer Dienstverrichtungen bei andern als Militärgerichten belangt werden. In diesen Fällen steht dem vorgesetzten Divisionskommandeur oder kommandirenden Generale die Befugniss zu, den Konflikt zu erheben. Die Verrichtungen des Gerichtshofes zur Entscheidung der K. K. werden durch das Militärjustizdepartement ausgeübt, welches unter Mitwirkung dreier höherer Officiere, die von dem Könige jedesmal auf drei Jahre bezeichnet werden, zu entscheiden hat. Die Beschlussnahme erfolgt auf den schriftlichen Vortrag zweier rechtsverständiger Referenten, deren einer von dem Justizminister, der andere von dem Kriegsminister ernannt wird.«

Das Gesetz vom 13. Febr. 1854 findet in Betreff »der Personen des Soldatenstandes«, in soweit es sich um eigentliche Straf- und Disciplinarsachen handelt, überhaupt keine Anwendung, da diese Personen in beiden Hinsichten lediglich dem Militärgerichtsstande unterworfen sind. Die Anwendbarkeit des §. 6 beschränkt sich daher auf diejenigen Fälle, in denen jene Personen wegen Handlungen des Dienstes durch Entschädigungsklagen oder durch die Beschuldigung einer auch hinsichtlich ihrer vor die bürgerlichen Gerichte gewiesenen strafbaren Handlungen verfolgt werden. (Oppenhoff S. 536).

Ob und inwieweit die durch Gesetz vom 13. Febr. 1854 eingeführte Beschränkung des R. W., sowie unsere ganze gegenwärtige Kompetenzgesetzgebung dem Wesen des konstitutionellen Rechtsstaates entspricht, werde ich im letzten Abschnitt dieses Werkes im Zusammenhange erörtern, welcher »vom Rechtsschutze auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes« handeln wird.[1]

---

1) In kurzen Umrissen habe ich meine Ansichten angedeutet in meiner Rede: »Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes«. Leipzig 1873.

DAS

PREUSSISCHE STAATSRECHT

AUF GRUNDLAGE

DES DEUTSCHEN STAATSRECHTS

DARGESTELLT

VON

Dr. HERMANN SCHULZE,

MITGLIED DES HERRENHAUSES UND KRONSYNDIKUS, KÖNIGLICHEM GEHEIMEN JUSTIZRATH UND ORD. PROFESSOR DER RECHTE AN DER UNIVERSITÄT ZU BRESLAU.

ZWEITER BAND.

DRITTE UND LETZTE ABTHEILUNG.

III. Abschnitt. VON DER VERWALTUNG. I. Titel. DAS FINANZRECHT. II. Titel. INNERE VERWALTUNG. III. Titel. DAS RECHTSVERHÄLTNISS DES STAATES ZUR KIRCHE. IV. Titel. DAS VERHÄLTNISS DES PREUSSISCHEN STAATES ZUM DEUTSCHEN REICHE. IV. Abschnitt. RECHTSSCHUTZ AUF DEM GEBIETE DES ÖFFENTLICHEN RECHTS.

LEIPZIG,

DRUCK UND VERLAG VON BREITKOPF & HÄRTEL.

1877.

Das Recht der Uebersetzung in fremde Sprachen bleibt vorbehalten.

Vorbemerkung.

Der Verfasser hat sich überall bemüht, mit dem beschleunigten Tempo der neuesten Gesetzgebung Schritt zu halten. Da aber dieses umfangreiche Werk in Abtheilungen oder Lieferungen erscheinen musste, so konnten natürlich immer nur die Gesetze Berücksichtigung finden, welche bei Abschluss und Absendung des betreffenden Manuscripttheiles bereits publicirt waren. Für die Benutzung des Werkes ist es daher nothwendig zu wissen, zu welcher Zeit die einzelnen Abtheilungen zum Abschlusse und zur Absendung gelangt sind. Zur Orientirung für den Leser diene daher folgende chronologische Uebersicht:

Erster Band.

I. Abtheilung S. 1—229.

Absendung des Manuscriptes am 5. März 1870, erschienen im Mai 1870.

II. Abtheilung S. 230—450.

Absendung des Manuscriptes am 5. November 1871, erschienen im Februar 1872.

Zweiter Band.

I. Abtheilung S. 1—200.

Absendung des Manuscriptes am 25. Juni 1872, erschienen im Oktober 1872.

II. Abtheilung S. 201—389.

Absendung des Manuscriptes am 23. Oktober 1873, erschienen im März 1874.

III. Abtheilung S. 391—908.

Die Absendung des Manuscriptes erfolgte hier in verschiedenen Terminen:

a) Das Finanzrecht S. 391—502 den 9. Mai 1876.
b) Die innere Verwaltung S. 503—667 den 23. Juli 1876.
c) Verhältniss des Staates zur Kirche S. 668—776 den 25. November 1876.
d) Verhältniss Preussens zum deutschen Reiche S. 777—835 den 17. Januar 1877.
e) Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts S. 836 bis 908 den 31. März 1877.

Die dritte Abtheilung erschienen im Juni 1877.

Inhalt.

Seite

Dritter Abschnitt. Von der Verwaltung.

Anordnung des Stoffes 391

Erster Titel. Das Finanzrecht.

I. Von der Staatswirthschaft und dem Staatsvermögen überhaupt 395

II. Geschichtliche Entwicklung des deutschen Finanzrechtes 402

1. Das ältere deutsche Reich 402

2. Der ständische Territorialstaat. 405

3. Die entgegengesetzte Entwicklung des Finanzrechtes im absoluten Grossstaate Brandenburg-Preussen 411

III. Das Budgetrecht der Volksvertretung 428

1. Der Etat als wirthschaftlicher Voranschlag 428

2. Von der Mitwirkung der Volksvertretung bei der Feststellung des Etats oder vom s. g. Etatsgesetze 430

3. Staatsrechtlicher Charakter des s. g. Etatsgesetzes 436

4. Rechtliche Folgen des zu Stande gekommenen oder nicht zu Stande gekommenen Etats. 439

a) Fall des zu Stande gekommenen Etats 439

b) Der Fall des nicht zu Stande gekommenen Etats 441

5. Verfahren bei Aufstellung des Etats und verschiedene Berechtigung der beiden Häuser 447

IV. Von den Staatsausgaben insbesondere 453

V. Von den Staatseinnahmen insbesondere. Eintheilung derselben 457

A. Ordentliche Staatseinnahmen 458

1. Einnahmen aus dem privatwirthschaftlichen Erwerbe des Staates 458

a) Domänen 458

b) Einnahmen aus Berg- und Hüttenwerken, sowie aus Salinen 461

c) Einnahmen aus Geld- und Bankgeschäften des Staates . . . 461

d) Einnahmen aus dem Betriebe von Staats-Eisenbahnen 462

2. Staatswirthschaftliche Einnahmen oder Auflagen 469

a) Gebühren 469

b) Steuern im eigentlichen Sinne 470

α) Die Grund- und Gebäudesteuer 471

β) Die Klassen- und klassificirte Einkommensteuer 474

γ) Gewerbesteuer 475

δ) Eisenbahnsteuer. 476

ε) Bergwerksabgaben 476

B. Ausserordentliche Staatseinnahmen 479

1. Die Staatsschulden 480

2. Veräusserung von Staatsvermögen 490

VI. Nachträgliche Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes und Entlastung der Staatsregierung 497

Zweiter Titel. Innere Verwaltung.

Seite

Leitender Grundgedanke der inneren Verwaltung 503
I. Geschichtliche Entwicklung der innern Verwaltung im Leben und in der Wissenschaft 507
1. Der Staat des Mittelalters 507
2. Der eudämonistische Polizeistaat des XVII. und XVIII. Jahrhunderts 510
3. Die Reaktion gegen die Allmacht des eudämonistischen Polizeistaates und die endliche Versöhnung des Rechtsstaates mit dem Kulturstaate im Verfassungsstaate der Gegenwart 514
II. Die Polizei im Systeme des heutigen Verwaltungsrechts 517
A. Geschichtliche Entwicklung des Begriffs der Polizei 517
B. Eintheilungen der Polizei. 525
1) Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei 525
2) Gerichtliche und administrative Polizei 526
3) Hohe und niedere Polizei 528
4) Allgemeine Landes- und Lokalpolizei 529
C. Von den Befugnissen der Polizei überhaupt. 530
1. Verordnungsrecht der Polizeibehörden 530
2. Zwangs-, besonders Strafgewalt der Polizei 535
D. Von der Sicherheitspolizei insbesondere 540
Begriff und Eintheilung der Sicherheitspolizei. 540
a) Die öffentliche Sicherheitspolizei 542
b) Die Privat- oder Einzelnsicherheitspolizei 546
III. Die innere Verwaltung in Beziehung auf die einzelnen Lebensverhältnisse der Bürger 547
Systematische Gliederung der inneren Verwaltung 547
A. Sorge des Staates für die persönliche Entwicklung seiner Angehörigen 548
Sorge des Staates für das physische Dasein seiner Angehörigen, besonders für ihre Gesundheit 548
a. Sanitätswesen 552
b. Heil- oder Medicinalwesen. 552
B. Sorge des Staates für die geistige Entwicklung seiner Angehörigen. 554
a. Sorge des Staates für das Unterrichts- und Erziehungswesen der Jugend 557
b. Sorge des Staates für die allgemeine Volksbildung. 579
c. Abwehr von Gefahren, welche der öffentlichen Sittlichkeit drohen 581
C. Sorge des Staates für die wirthschaftliche Förderung seiner Angehörigen 586
Die Volkswirthschaftspflege im System der innern Verwaltung . . . 586
1. Allgemeiner Theil der Volkswirthschaftspflege. 587
a. Aufhebung wohlerworbener Privatrechte durch den Staat aus volkswirthschaftlichen Gründen 587
b. Die Verwaltung gegenüber den Naturkräften, besonders dem Feuer und dem Wasser 594
c. Der Staat gegenüber dem Verkehre 596
α. Sorge des Staates für die Wege 597
β. Sorge des Staates für die grossen Verkehrsanstalten der Eisenbahnen, der Post und der Telegraphie 600
γ. Sorge des Staates für die Förderung des Umlaufes der Güter 612
δ. Sorge des Staates für den Kredit im Verkehre 621
2. Sorge des Staates für die einzelnen Gewerbszweige (Spezielle Volkswirthschaftspflege) 627
a. Sorge des Staates für die Urproduction 627
α. Landwirthschaft 627
β. Forstwirthschaft 635
γ. Jagd und Fischerei 640
δ. Bergbau 643

Seite

b. Sorge des Staates für die technischen Gewerbe 649
c. Sorge des Staates für den Handel 661

Dritter Titel. Das Rechtsverhältniss des Staates zur Kirche.

Im Allgemeinen 668
I. Geschichtliche Entwicklung des Rechtsverhältnisses zwischen Staat und Kirche 673
1. Die alte Welt und das Christenthum 673
2. Die Einfügung der christlichen Kirche in den römischen Staat . . . 674
3. Die mittelalterige Oberherrlichkeit der Kirche über den Staat . . . 676
4. Die Reaktion des Staatsbewusstseins gegen die Uebergriffe der Kirche 678
5. Die Principienkämpfe des Jahres 1848: Staatskirche, Trennung der Kirche vom Staate, organische Verbindung von Kirche und Staat . 690
II. Grundzüge des Kirchenstaatsrechts der Gegenwart 694
A. Von der Kirchenhoheit überhaupt 694
B. Einzelne in der Kirchenhoheit liegende Rechte und Pflichten der Staatsgewalt 696
1. Das Recht der Aufnahme von Religionsgesellschaften in den Staat, s. g. jus reformandi 696
2. Das Recht der staatlichen Aufsicht über die Kirche, jus supremae inspectionis in rebus ecclesiasticis 700
3. Das Schutz- und Schirmrecht des Staates, advocatia ecclesiae . . 704
III. Das Rechtsverhältniss des Staates zur evangelischen Kirche 707
1. Die Gründung der evangelischen Kirche in Deutschland 707
2. Abschluss der evangelischen Kirchenverfassung am Ende des XVI. Jahrhunderts, besonders in den brandenburgischen Landen 710
3. Gesetzgebung und Organisation der evangelischen Kirche im XVIII. und XIX. Jahrhundert 712
4. Die Bestrebungen zum Ausbau der evangelischen Kirchenverfassung in ihrer staatsrechtlichen Bedeutung 719
5. Die heutige evangelische Kirchenverfassung vom staatsrechtlichen Gesichtspunkte aus 730
IV. Das Rechtsverhältniss des Staates zur katholischen Kirche 740
1. Die katholische Kirche im altpreussischen Staate 740
2. Die katholische Kirche Preussens vom Erlasse der Bulle de salute animarum im Jahre 1821 bis zum Jahre 1848 745
3. Die katholische Kirche auf Grundlage des Art. 15 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 750
4. Die neuesten kirchenstaatsrechtlichen Gesetze in Preussen 755

Vierter Titel. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Reiche.

I. Der preussische Staat als Glied des deutschen Reiches überhaupt 777
1. Geschichtliche Entwicklung 777
2. Die gegenwärtige staatsrechtliche Stellung des preussischen Staates zum deutschen Reiche. Preussen als Gliederstaat im deutschen Bundesstaate 783
II. Verhältniss des preussischen Staates zu den Organen der Reichsgewalt 790
1. Organisation der Reichsgewalt überhaupt 790
2. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Kaiserthume . . 793
3. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Bundesrathe . . 797
4. Verhältniss Preussens zu den deutschen Reichsbehörden 802
III. Verhältniss des preussischen Staates zur Kompetenz des Reiches 805
1. Im Allgemeinen 805

Seite

2. Das Verhältniss des preussischen Staates zur Gesetzgebung des Reiches 808
3. Verhältniss des preussischen Staates zur vollziehenden Gewalt des deutschen Reiches überhaupt 812
4. Verhältniss der preussischen Armee zur deutschen Reichskriegsverfassung 815
5. Das Verhältniss des preussischen Staates zur völkerrechtlichen Vertretung durch die Reichsgewalt 821
a) Das Recht der Staatsverträge 825
b) Das aktive und passive Gesandtschaftsrecht 832
c) Das Recht des Krieges und Friedens, jus belli ac pacis 834

Vierter Abschnitt. Von dem Rechtsschutze auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts.

Im Allgemeinen 836
I. Der Rechtsschutz der einzelnen Bürger gegen Verletzungen ihrer Rechte von Seiten der Staatsgewalt und ihrer Behörden 840
Feststellung der Frage 840
1. Der Rechtsschutz der Unterthanen gegen die Staatsgewalt zu Zeiten des ältern deutschen Rechts 841
2. Die Entwicklung des Partikularstaatsrechts seit Auflösung des deutschen Reiches, besonders in Preussen 846
3. Verschiedene Ansichten über das Wesen der s. g. Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Gesetzgebung, wie in der Wissenschaft 860
4. Die neueste Organisation der Verwaltungsgerichte in Preussen in ihren Grundzügen 871
II. Der Rechtsschutz der Verfassung, besonders durch das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit 882
Rechtsschutz der Landesverfassungen nach älterem Reichsstaatsrechte 882
Aufnahme der Ministerverantwortlichkeit in das deutsche Staatsrecht 885
Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit 887
Die einzelnen Bestimmungen der deutschen Verfassungen über die Ministeranklage 892
1) Der Angeklagte 892
2) Die Anklagefälle 893
3) Der Kläger 895
4) Der Gerichtshof 896
5) Das Verfahren 898
6) Das Urtheil 898
Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage nach heutigem preussischen Staatsrechte 900
Rechtsschutz der Landesverfassungen durch das Reich 906

Register 909

Dritter Abschnitt.

Von der Verwaltung.

§. 192.

Anordnung des Stoffes.

Man verbindet mit dem Worte »Verwaltung« verschiedene Begriffe. Im weitesten Sinne nimmt man das Wort »Verwaltung«, wenn man darunter alle Willensäusserungen der Staatsgewalt, den ganzen Inbegriff der Staatsthätigkeit versteht. In diesem Sinne steht der Staatsverfassung die Staatsverwaltung gegenüber. Durch die Verfassung wird der Gliederbau des Staates, sein persönlicher Bestand festgestellt, jedem Gliede seine bestimmte Berufsstellung zugewiesen, seine Rechtssphäre abgesteckt, die Verwaltung in diesem weitesten Sinne umfasst dagegen alle Willensäusserungen des Staates zur Verwirklichung der Staatszwecke, welche im Zusammenwirken der einzelnen Organe zu Stande kommen. In diesem weitesten Sinne wird auch die Gesetzgebung zur Verwaltung gerechnet. Wir vermeiden diesen Sprachgebrauch und stellen dem Verfassungsrechte das Regierungsrecht, als »die Lehre von den Funktionen des Staatsorganismus« gegenüber (B. I. S. 20), worunter dann die gesammte Staatsthätigkeit, mit Einschluss der Gesetzgebung, fällt.

In einem engern Sinne pflegt man dann die Gesetzgebung zu den übrigen Verrichtungen der Staatsgewalt in einen Gegensatz zu stellen und für letztere den Ausdruck »Verwaltung« zu gebrauchen. Wir folgen auch diesem zweiten Sprachgebrauche nicht, sondern bezeichnen das ganze der Gesetzgebung gegenüberstehende Gebiet der Staatsthätigkeit, als den Bereich der

Vollziehung, sodass sich in Gesetzgebung und Vollziehung die gesammte Staatsthätigkeit erschöpft. (B. II. S. 264 ff.)

In dem weiten Reiche der Vollziehung gehen dann zwei Richtungen der Staatsthätigkeit in Zweck und Verfahren so weit auseinander, dass sie wieder als eigenartige Gebiete geschieden werden müssen, indem die eine die Wiederherstellung des verletzten Rechtes, die andere die Versorgung des Gemeinwohls nach allen Seiten hin zu ihrer Aufgabe hat. So hebt sich aus dem Stamme der vollziehenden Gewalt die Justiz heraus, als ein eigenartiger Zweig der obrigkeitlichen Gewalt, welcher ganz eigenthümlichen Grundsätzen folgt, eigenen Behörden überwiesen und mit besondern Garantien umgeben ist. Alles, was nach Ausscheidung der Justiz, von der vollziehenden Gewalt zurückbleibt, bezeichnet man dann als Verwaltung, woraus sich der allgemeine Gegensatz zwischen Justiz- und Verwaltungssachen erklärt. Diesem engsten, in der Wissenschaft wie in der Praxis des Staatslebens am meisten eingebürgerten Sprachgebrauche schliessen wir uns durchweg an und scheiden das ganze Gebiet der Vollziehung in Justiz und Verwaltung.

Da die Lehre von der Justiz bereits im vorigen Abschnitte erörtert worden ist, so bleibt uns, als Gegenstand dieses Abschnittes, die Verwaltung im Gegensatz zur Justiz, zu besprechen übrig.

Was nun die weitere Gliederung der Verwaltungsthätigkeit betrifft, so sind zunächst die innern und äussern Verhältnisse des Staates zu unterscheiden, indem bei jenen die Staatsgewalt lediglich ihren eigenen Unterthanen gegenübertritt, bei diesen ihre Beziehungen zu andern selbstständigen Staaten in Betracht kommen.

Im Bereiche des Innern ist als erster Gegenstand der Verwaltung das eigene wirthschaftliche Leben des Staates zu besprechen, dessen juristische Seite sich als das Finanzrecht darstellt; dasselbe hat die Aufgabe, für alle Staatsverrichtungen ohne Ausnahme die materielle Grundlage zu beschaffen, ihre Zwecke zu fördern, ohne jemals sich selbst als Zweck zu setzen. (I. Titel des Abschn. III.)

Das zweite Gebiet ist das der s. g. innern Verwaltung, welches sich der Finanzverwaltung gegenüberstellt. (II. Titel Lehre von der innern Verwaltung.)

Die Bedeutung dieses anfänglich sehr magern, von Jahrhundert zu Jahrhundert aber mehr bebauten Feldes wird getragen durch die zunehmende Einsicht der Regierung, dass der Staat wesentlich in seinen Angehörigen besteht und dass deren Förderung an materiellen und geistigen Gütern zugleich die beste Förderung seiner eigenen Gesammtinteressen ist. Zu den Forderungen des Rechtsstaates treten die des Kulturstaates, welche besonders durch die innere Verwaltung ins Leben geführt werden sollen. Während diese Thätigkeit anfangs mehr nur einen negativen Charakter hat, steckt sie sich später immer mehr positive Aufgaben, indem sie als Volkswirthschaftspflege den Wohlstand, als Bildungspflege die Bildung der Staatsangehörigen zu fördern sucht, indem sie ihnen in allen ihren vernünftigen menschlichen Bestrebungen die Hand reicht und ihnen besonders diejenigen Bedingungen der Entwicklung darbietet, welche sich Privatkraft zu verschaffen nicht im Stande ist.

Es liesse sich nun wohl denken, dass sich im Staate die ganze Sorge für das Bildungsleben seiner Angehörigen koncentrirte, dass der Staat auch die Pflege der religiösen Ausbildung, als Staatsangelegenheit, allein in seine Hand nähme, wie dies in den Theokratien des Orientes und zum Theil auch in den Staaten der antiken Welt der Fall war. Nach unserer christlich-europäischen Auffassung fällt aber diese Aufgabe in erster Linie nicht dem Staate, sondern der Kirche zu. Diese den höchsten Aufgaben der Menschheit dienende Anstalt ist von einem eigenen Lebensprinzip durchdrungen und in ihrer Sphäre, dem Gebiete des Glaubens, selbstständig, hat aber mit dem Staate die mannigfaltigsten Berührungspunkte und unterliegt, wenigstens in ihren äussern Beziehungen, der Staatsgesetzgebung. Die im Begriffe der Kirchenhoheit zusammengefassten Befugnisse, welche der Staatsgewalt der Kirche gegenüber zustehen, bilden einen wichtigen Theil des Staatsrechts (Kirchenstaatsrecht) und werden im dritten Titel dieses Abschnittes »Rechtsverhältniss zwischen Staat und Kirche« dargestellt werden.

Jeder Staat hat aber auch Beziehungen zu andern selbstständigen Staaten, auswärtige Verhältnisse. Um die friedlichen Beziehungen zu ihnen zu pflegen, besitzt er ein Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, sendet und empfängt Gesandte

und Konsuln, schliesst Verträge u. s. w.; um seine staatliche Selbstständigkeit mit Erfolg gegen widerrechtliche Angriffe zu vertheidigen, um seine Stellung im Staatensysteme zu behaupten, um seinen Ansprüchen Nachdruck zu geben und in letzter Instanz sich durch Selbsthülfe Recht zu schaffen, bedarf er eines Heeres, dessen Errichtung, Unterhaltung, Befehligung und Verwendung für Kriegszwecke ein wichtiges Attribut jeder souveränen Staatsgewalt ist.

Durch die Gründung des norddeutschen Bundes, jetzt durch die deutsche Reichsverfassung, ist die völkerrechtliche Vertretung und die Kriegsherrlichkeit in ihren wesentlichen Punkten von den Einzelstaaten auf das deutsche Reich übergegangen und gehört nicht mehr in das Landesstaatsrecht, sondern in das Staatsrecht des deutschen Reiches, welches, als solches, ausserhalb unserer jetzigen Aufgabe liegt. So weit die völkerrechtliche Vertretung (jus publicum externum) und die Militärgewalt noch einer besondern Berücksichtigung im preussischen Staatsrechte bedarf, kann dies nur im engsten Zusammenhange mit den Grundsätzen des Reichsstaatsrechts geschehen. Von diesem Standpunkt aus werden wir das auswärtige Staatsrecht und die Militärhoheit des preussischen Staates nicht mehr als eine selbstständige Lehre des specifisch-preussischen Staatsrechts behandeln, sondern nur als einen Theil der staatsrechtlichen Beziehungen Preussens zum deutschen Reiche. Wir bezeichnen daher die Aufgabe des vierten und letzten Titels dieses Abschnittes als den Inbegriff **»der staatsrechtlichen Beziehungen zwischen dem preussischen Staate und dem deutschen Reiche, mit besonderer Rücksicht auf Heerwesen und völkerrechtliche Vertretung«.**

Erster Titel.

Das Finanzrecht.*

§. 193.

I. Von der Staatswirthschaft und dem Staatsvermögen überhaupt.

Alle grossen umfassenden Aufgaben, mögen sie noch so geistiger Art sein, bedürfen zu ihrer Verwirklichung im Leben, materieller Mittel, nemlich menschlicher Kräfte und sachlicher Güter. So vor allem die Aufgaben des Staates. Der Umfang und die Bedeutung dieser Mittel erweitert sich mit den Aufgaben, welche sich der Staat steckt. Der altgermanische Staat, wie der des Mittelalters, sorgte im wesentlichen nur für die Bewahrung des Friedens nach aussen und innen, für kriegerische Vertheidigung und Rechtspflege verbunden mit den Anfängen der Sicherheitspolizei. Die Kulturpflege, die Sorge für Bildung und Wohlstand, die persönliche Förderung der Einzelnen, kurz das Gebiet

*) Die Finanzwissenschaft wurde früher in Deutschland in Verbindung mit den s. g. Kameralwissenschaften dargestellt und beschäftigte sich, als fiskalische Jurisprudenz, besonders mit den landesherrlichen Regalien. In dieser Richtung verfasste besonders Kaspar Klock sein Werk »de aerario« (Nürnberg 1651, 2. Ausg. 1671). Derselbe, tractatus nomico-politicus de contributionibus. Francof. 1656. Zu dieser juristischen Seite trat dann in V. L. v. Seckendorffs »deutschem Fürstenstaate« eine eingehende Behandlung der eigentlichen Finanzverwaltung, mit Regeln für Buchführung, Domänenverwaltung, Steuererhebung u. s. w. Die erste selbstständige Behandlung der Finanzwissenschaft verdankt Deutschland G. H. v. Justi, dessen »Staatswirthschaft« 1752, dessen »System des Finanzwesens« 1766 erschien. Seitdem ist diese Wissenschaft in Deutschland weiter gepflegt worden; die Hauptwerke sind: Graf J. v. Soden, Nationalökonomie B. VI. (1811) hat auch den besondern Titel: Staatsfinanzwissenschaft. v. Jakob, Die Staatsfinanzwissenschaft, Halle 1821, 2. Ausg. von Eiselen 1837. Frhr. v. Malchus (ehem. westfälischer und würtembergischer Finanzminister) Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung. Stuttg. 1830. Durch Gründlichkeit und reiches Material zeichnet sich aus K. H. Rau, Grundsätze der Finanzwissenschaft, dessen erste Abtheilung durch Adolf Wagner in der VI. Aufl. völlig neu bearbeitet und auf die Höhe der gegenwärtigen Wissenschaft erhoben worden ist. Vergl. auch des letztern Artikel »Staatshaushalt« in Rentzsch Handwörterb. der Volkswirthschaftslehre (1866). E. Laspeyres Art. Staatswirthschaft in Bluntschli's Staatsw. B. X. S. 71—152. Hauptwerk jetzt: L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, III. Aufl. Leipz. 1875. C. J. Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft mit besonderer Beziehung auf den preussischen Staat. II. Aufl,

der innern Verwaltung, welches wir oben bezeichnet haben, war ihm fremd. Es blieb überhaupt unbebaut oder wurde andern, neben dem Staate stehenden Genossenschaften überlassen, so der Kirche, den Zünften, den Markgenossenschaften (B. II. S. 281). Ganz anders stellen sich die Aufgaben des modernen Staates. Zu der immer weiter gehenden Sorge für die Vertheidigung nach aussen und für die Wahrung der politischen Machtstellung kommt die unendliche Fülle der verschiedenartigsten Kulturaufgaben. Der Staat baut Strassen und Schienenwege, legt Kanäle und Häfen an, gründet und unterhält Universitäten, Schulen, Bildungsanstalten aller Art, errichtet Denkmäler und Museen, wird der Förderer der Künste und Wissenschaften. Mit den Aufgaben wachsen aber auch die Ausgaben des Staates. Es macht sich mit steigender Kultur überall »das Gesetz des wachsenden Staatsbedürfnisses« geltend. Der moderne Staat nimmt daher die Kräfte seiner Unterthanen ganz anders in Anspruch, als der wenig leistende und wenig ausgebende Staat des Mittelalters. Aber der Staat der Gegenwart erhöht nicht nur die Ansprüche an seine Unterthanen, er macht sie auch in anderer Weise geltend, als der des Mittelalters. Während letzterer sich wesentlich auf die Naturaldienste seiner Unterthanen stützte, wendet ersterer sich in umfassendster Weise an ihr Vermögen. Soweit höhere politisch-ethische Gesichts-

---

Berlin 1871. In allen diesen Werken über Finanzwissenschaft ist die juristische Seite nur nebensächlich behandelt. Eine umfassende Darstellung des gesammten deutschen Finanzrechtes, mit Hervorhebung der staatsrechtlichen Momente, giebt es nicht; dagegen behandeln alle Staatsrechtslehrer dasselbe in ihren Systemen, so Klüber §. 393 ff. Gönner §. 432 ff. Leist §. 221. Zöpfl, Grunds. Th. II. §. 482 ff. H. A. Zachariä B. II. §. 261 ff., S. 394 ff. v. Mohl, Würtemb. Staatsr. Th. II. §. 274 ff. v. Rönne, preuss. Staatsr. B. I. Abth. I. §. 63 ff. Von der Finanzgewalt S. 377—457, B. II. Abth. II. Von der Finanzverwaltung §. 512 ff. S. 574—733. Vom allgemeinstaatsrechtl. Standpunkte behandeln das Finanzwesen: v. Aretin, Staatsr. der konstitt. Monarchie fortges. v. Rotteck II. 295 (1827). Schmitthenner, Grundriss der polit. Wissenschaften B. I. 215 (1830). Schön, Die Staatswissensch. S. 311—360 (1831). Stahl, Philos. des Rechts II. 2 §. 120 ff. Waitz, Polit. (1862) S. 81 ff. Bluntschli B. II. Buch X, Kap. I—VI. Eine streng juristische Behandlung hat ein Theil des Finanzrechtes — das s. g. Budgetrecht — in neuester Zeit durch zwei Schriften Paul Labands erfahren: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des norddeutschen Bundes (Berlin 1871) und das Finanzrecht des deutschen Reiches (Leipzig 1873). Vergl. über diese Schriften meinen Aufsatz in der Zeitschr. f. das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart »über das Finanzrecht der Reichs- und Landtage« B. I. 1874.

punkte es zulassen, zieht er es vor, alle ihm nothwendigen menschlichen Dienste durch bezahlte Beamte und Arbeiter verrichten zu lassen. Dafür spricht das Prinzip der Gerechtigkeit, indem persönliche Anforderungen an die Dienste der Bürger den Einzelnen gewöhnlich sehr ungleich treffen, sowie das Prinzip der Arbeitstheilung, indem bezahlte berufsmässige Arbeit regelmässig Besseres leistet, als vorübergehender Reihedienst der Bürger. Die mittelaltrige Naturalwirthschaft verwandelt sich, beim Privatmann, wie beim Staate, nach gleichen Gesetzen in die moderne Geldwirthschaft d. h. der Staat beschafft sich, soweit als möglich, alle zur Verwirklichung seiner umfassenden Aufgaben dienenden Mittel, sowohl Menschenkräfte, als Sachgüter, durch das Medium des Geldes. Die Wirthschaft des Staates gleicht darin der Wirthschaft der Privaten, dass sie die Aufgabe hat, die durch die wirthschaftlichen Bedürfnisse erzeugten Ausgaben, den Bedarf, durch entsprechende Einnahmen zu decken und das Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen herzustellen und zu erhalten. Beide Wirthschaften stehen somit unter den gleichen Regeln, welche aus dem Wesen der Wirthschaft überhaupt entspringen; dennoch sind sie auch wieder sehr verschieden und folgen andern Gesetzen, indem die Staatswirthschaft sich nicht nur durch ihre Grossartigkeit und Mannigfaltigkeit, sondern auch durch ihr inneres Wesen, besonders durch ihre Zwecke und die Art ihrer Einkünfte, welche sie aus der ganzen Fülle des Volksvermögens schöpft, von der Privatwirthschaft unterscheidet.

Die systematische Entwicklung der Regeln, welche sich auf die Führung des Staatshaushaltes, auf die Besorgung der Staatsausgaben, die Beschaffung der Staatseinnahmen und die Herstellung des wirthschaftlichen Gleichgewichts zwischen beiden, beziehen, bilden den Inhalt der Finanzwissenschaft. Aber nur soweit es sich darum handelt, die Ausübung der Staatsgewalt auf dem Gebiete des Finanzwesens rechtlich zu bestimmen, die Befugnisse der verschiedenen zusammenwirkenden Organe auf diesem Gebiet gegeneinander abzugrenzen, haben wir es hier mit den Finanzen zu thun. Nicht die Finanzwissenschaft, nur das Finanzrecht ist unsere Aufgabe. Gerade dies aber steht im engsten Zusammenhange mit der staatsrechtlichen Gesammtentwicklung, besonders mit der Ausbildung des Begriffes

der Staatspersönlichkeit. Erst mit der Anerkennung dieser arbeitete sich aus der fürstlichen Patrimonialwirthschaft des Mittelalters eine wahre Staatswirthschaft heraus, wurde der Staat als das Subjekt vermögensrechtlicher Beziehungen gedacht, kam der Begriff eines wahren Staatsvermögens zum Durchbruche.

Die Persönlichkeit des Staates in ihren vermögensrechtlichen Beziehungen wird als Fiskus bezeichnet. Man darf sich die Sache nicht so denken, als ob der Staat mehrere Persönlichkeiten bilde, eine staatlich herrschende und eine private, vermögensrechtliche, welche sich einander nichts angehen.[1] Der Staat ist nur Eine Persönlichkeit mit verschiedenen Seiten, die prinzipale ist die staatlich herrschende, publicistische, hier ist der Staat recht eigentlich in seiner Lebenssphäre; aber damit er seiner Aufgabe genügen kann, bedarf er materieller Mittel und muss in den privatrechtlichen Verkehr eintreten können. Zu diesem Zwecke wird er als Subjekt von Vermögensrechten gedacht und erscheint hier in einer Nebeneigenschaft, welche nur vorhanden ist, um seiner Hauptaufgabe, der staatlichen Beherrschung, zu dienen. Auch hat jeder Staat nur Einen Fiskus. Wenn man von Militärfiskus, Zoll-, Steuer-, Domänenfiskus spricht, so bezeichnet man damit nicht mehrere Persönlichkeiten, sondern nur verschiedene Behörden und Kassen derselben Person, welche aus Gründen der Verwaltungsordnung äusserlich getrennt sind, weshalb z. B. Kompensationen unter ihnen nicht zulässig sind und jeder gerade an die Kasse zahlen muss, welcher er verpflichtet ist. (v. Rönne B. II. Abth. II. S. 586. Unger, Oesterr. P.-R. B. I. S. 337, Nr. 27.)

Anders steht die Sache jetzt im deutschen Reiche. Es giebt allerdings nur Einen preussischen Fiskus mit zahlreichen Kassen, die als »stationes fisci« gelten, daneben steht aber jetzt als selbstständige, getrennte Persönlichkeit der Fiskus des deutschen Reiches. Wie in unserem ganzen bundesstaatlich gegliederten Staatsleben ein Dualismus vorhanden ist, indem gewisse Staatsaufgaben durch das Reich, andere durch die Einzelstaaten besorgt werden, so ist auch eine Duplicität des Fiskus unvermeidlich. Während der deutsche Bund sich nie zum Begriffe eines

1) Dies ist der verhängnissvolle Irrthum der unter Kamptzischem Einflusse entstandenen »Staatsministerialbelehrung für die Landgerichte« von 1831. Bd. II, S. 366. Anm. 1.

Bundesfiskus erhoben hatte und mit einem blossen Gesellschaftsvermögen auskam, war mit der Schöpfung des norddeutschen Bundes, jetzt des deutschen Reiches, ein Fiskus von selbst gegeben, da mit jedem wirklichen Staate — mag er Bundesstaat oder Einheitsstaat sein — die Existenz eines Fiskus nothwendig verbunden ist, wie eine solche auch durch die Bundes- oder Reichsgesetzgebung ausdrücklich anerkannt ist. Der Fiskus des deutschen Reiches und des preussischen Staates sind keineswegs blos durch verschiedene Behörden vertretene Kassen, sondern zwei selbstständige Persönlichkeiten, welche die verschiedenartigsten Rechtsgeschäfte mit einander abschliessen können. Das deutsche Reichsvermögen ist von dem preussischen Staatsvermögen völlig getrennt.

Der Staat in vermögensrechtlicher Beziehung hat in der Regel nur diejenigen Rechte, welche Privatpersonen zustehen und Ausnahmen müssen ausdrücklich bestimmt sein (A. L.-R. II. 14 §§. 76. 77); doch giebt es noch verschiedene solcher Ausnahmen (v. Rönne II. Abth. II. S. 586). Alle Streitigkeiten zwischen dem Fiskus und Privatpersonen über Befugnisse und Obliegenheiten, welche nicht auf allgemeinen Steuer- und Abgabenanlagen beruhen, sind im ordentlichen Wege Rechtens, nach den Gesetzen des Staates zu erörtern und zu entscheiden. Der eximirte und privilegirte Gerichtsstand des Fiskus ist aufgehoben (Verordng. v. 2. Januar 1849). Der Fiskus hat seinen persönlichen Gerichtsstand bei dem Gerichte, in dessen Bezirk die Behörde ihren Sitz hat, welche befugt ist, den Rechtsstreit im Namen des Fiskus zu führen (G. v. 26. April 1851. A. II).

Da das Reich für verschiedene Staatsaufgaben ganz an die Stelle des Einzelstaates getreten ist, so muss der jetzt theilweise an die Stelle des Landesfiskus gerückte Reichsfiskus alle diejenigen Privilegien und Rechte haben, welche das Landesrecht dem Landesfiskus zuweist. In Preussen müssen daher alle, auf den preussischen Fiskus anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen jetzt auch auf den deutschen Reichsfiskus angewendet werden. Darnach hat auch der Reichsfiskus seinen Gerichtsstand da, wo die zu seiner Vertretung legitimirte Behörde ihren Sitz hat.

Das Staatsvermögen zerfällt nach seiner Zweckbestimmung in zwei Bestandtheile, deren Unterscheidung auch staatsrechtlich

nicht ohne Bedeutung ist, nemlich in Gebrauchsvermögen und werbendes Vermögen, wofür auch Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen gesagt wird. Unter Gebrauchsvermögen des Staates versteht man den Inbegriff derjenigen Gegenstände, welche nicht dazu bestimmt sind, dem Staate einen Ertrag zu geben und eine Quelle von Einnahmen zu sein, sondern welche in ihrer Benutzung nur als Mittel für öffentliche Zwecke zu dienen haben. Gegenstände des Gebrauchsvermögens sind z. B. Kasernen, Festungswerke für die militärischen Aufgaben, Gerichtsgebäude, Gefängnisse für die Justiz, für die Aufgaben der innern Verwaltung: Strassen, Wege, Brücken, Häfen, sowie Schulhäuser, Bibliotheken, Museen. Alle diese Dinge sind Staatseigenthum, sie haben für den Staat auch einen wirthschaftlichen oder Kapitalwerth, insofern durch ihr Vorhandensein Baarausgaben vermieden werden; aber da ihre Aufgabe nicht ist, dem Staat Einnahmen zu liefern, so erscheinen sie in erster Linie als Gebrauchsgegenstände, welche als Inventar zu den einzelnen Zweigen der Verwaltung gehören; sie stehen daher nicht unter dem Finanzministerium, sondern unter den Chefs der betreffenden Verwaltungszweige.

Die Gegenstände des werbenden Vermögens dienen nicht unmittelbar den Staatszwecken, sondern liefern nur dem Staate Erträge, durch welche er einen grössern oder kleinern Theil seiner Ausgaben decken kann. Während die Gegenstände des Gebrauchsvermögens durch die selbstständigen Zwecke der einzelnen Verwaltungszweige bestimmt werden, erscheint Erwerb, Besitz, Verwaltung, Veräusserung der Gegenstände des werbenden Vermögens nur abhängig von finanziellen Rücksichten. Ihre Beibehaltung, Abschaffung oder Vermehrung ist eine rein wirthschaftliche Frage; der Staat erscheint hier als Privatmann, welcher sein Vermögen zu seinem pekuniären Vortheile auszunutzen sucht. Als Inhaber des Gebrauchsvermögens kommt zwar der Staat auch in seiner privatrechtlichen Stellung, als Fiskus, in Betracht, wird aber in der Behandlung dieser Gegenstände wesentlich durch die öffentlichen Rücksichten der einzelnen Verwaltungszweige bestimmt.

Mit dieser Eintheilung fällt die Unterscheidung, welche das allgemeine preussische Landrecht zwischen gemeinem und besonderem Staatseigenthum macht, nicht zusammen. Alle Sachen,

welche im Eigenthume des Staates sind, heissen öffentliche Sachen, res publicae, und es werden zwei Klassen unterschieden a) diejenigen, deren Gebrauch, unter Beobachtung der dafür bestehenden Vorschriften einem jeden Staatsgenossen freisteht, dahin gehören Land- und Heerstrassen, die Häfen und Meeresufer, die öffentlichen Flüsse und b) diejenigen, welche im ausschliesslichen Gebrauche des Staates sind und unmittelbar oder mittelbar zur Bestreitung von Staatsbedürfnissen dienen, dahin gehören die Staatsgebäude, Domänen, Hütten- und Hammerwerke u. s. w. (patrimonium reipublicae). Die unter a) erwähnten Sachen werden als »gemeines Eigenthum«, die unter b) genannten als »besonderes Eigenthum« des Staates bezeichnet. (v. Rönne B. I. Abth. II. S. 585.)

In der ältern Staatswirthschaft überwiegen die Einnahmen aus dem werbenden Staatsvermögen, besonders aus den Domänen. Dieser vorherrschend privatrechtliche Erwerb entspricht dem mittelaltrigen Patrimonialstaate. Sobald aber immer mehr Bedürfnisse als öffentliche anerkannt werden und in steigender Zunahme begriffen sind, reichen die privatrechtlichen Quellen nicht mehr aus und der Staat greift nach Einkünften aus staatsrechtlichen Titeln, insbesondere nach der Besteuerung. In diesem System der auf staatsrechtlichen Titeln beruhenden Einkünfte liegt der Schwerpunkt des modernen Finanzwesens. Die Staatswirthschaft findet in der Gesammtheit aller Privatwirthschaften ihre fast unerschöpfliche Quelle, welche die Staatsgewalt kraft ihrer Finanzhoheit zum Tragen der Staatsbedürfnisse heranzieht.

Kein Hoheitsrecht giebt dem modernen Staat ein solches Uebergewicht über den des Mittelalters, als das allgemeine, unbedingte, voraussetzungslose Besteuerungsrecht, keines ist aber auch in der Hand einer willkührlichen Regierung einem solchen Missbrauche ausgesetzt, wie gerade dieses. Es könnte bis zur Vernichtung der Privatwirthschaften, bis zur Plünderung der Unterthanen, bis zum vollen Staatskommunismus ausgebeutet werden. Als nothwendiges Korrelat dieses modernen Besteuerungsrechtes tritt daher im konstitutionellen Staate überall, als Gegengewicht gegen die Willkühr der Regierung, die verfassungsmässige Betheiligung der Volksvertretung, das Steuerbewilligungsrecht und die Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes, bedeutsam hervor.

II. Geschichtliche Entwicklung des deutschen Finanzrechtes.*

§. 194.

1. Das ältere deutsche Reich.[1]

Auch auf dem Gebiete des Finanzrechtes wurzeln die Rechtsgrundsätze des deutschen Reiches in den der fränkischen Monarchie, welche die Grundzüge des Patrimonialstaates viel schärfer ausgeprägt hatte, als dies bei andern germanischen Völkern, z. B. Langobarden und Angelsachsen, der Fall war. Das fränkische Staatsrecht unterschied nicht zwischen dem Reichsgute und dem Privatgute des Königs. Der Fiskus ist bei den Franken nicht Staatsvermögen, sondern Vermögen des Königs. (Sohm a. a. O. S. 27.) Die königlichen Einkünfte flossen hauptsächlich aus den Domänen, villae dominicae, welche zum Theil aus angestammtem Familiengute des Herrschergeschlechtes, zum Theil aus römischem Fiskallande und Konfiskationen entstanden waren, ohne dass dieser verschiedene Ursprung irgend einen Unterschied in der rechtlichen Natur dieser Güter begründet hätte. Dazu kamen die aus der römischen Zeit im südlichen Gallien beibehaltenen Grund- und Kopfsteuern, welche wesentlich auf der römischen Bevölkerung lasteten, dann die Bussen für den Bruch des Friedens und die Banngelder, Bannbussen, die Erträge aus den Zöllen, welche ebenfalls römischen Ursprungs, den Charakter von Transitzöllen hatten, sowie aus den Tributen unterworfener Völkerschaften. Alle diese Einnahmen flossen in den Schatz des Königs, welcher seiner rein persönlichen Verfügung unterlag. Zwischen Ein-

---

*) K. D. Hüllmann, Deutsche Finanzgeschichte des Mittelalters. Berlin 1805. K. H. Lang, Historische Entwickelung der deutschen Steuerverfassung seit den Karolingern bis auf unsere Zeiten. Berlin 1793. K. W. Frhr. v. Ulmenstein, Versuch einer kurzen, system. u. histor. Einleitung in die Lehre des deutschen Staatsrechts von Steuern und Abgaben reichsständischer Unterthanen und dem Steuerrechte der Reichsstände. Erlangen 1794.

1) Am vollständigsten behandelt das Finanzwesen des fränkischen Reiches nach allen Richtungen hin G. Waitz, Verf.-Gesch. B. II. S. 553 ff., B. IV. S. 3 ff. Roth, Beneficialwesen S. 85 ff. Sohm, Die fränkische Reichs- und Gerichtsverfassung S. 27 ff. v. Schulte, Reichs- und Rechtsgeschichte (III. Aufl.) §§. 44. 75. 100.

nahmen aus öffentlich- und privatrechtlichen Titeln wurde nicht unterschieden. Auch was Volk und Land lediglich aus staatsrechtlichen Gründen leisteten, wurde Patrimonium des Königs. Alle Ausgaben trugen einen überwiegend privaten Charakter. Die Hauptausgabe bildete die Unterhaltung des Königs und seines zahlreichen Hofstaates.

Ausgaben direkt für Staatszwecke kamen nicht vor. Was von nützlichen Anlagen zu Stand gebracht wurde, z. B. Brückenbau, Anlage von Strassen wurde den Unterthanen, als besondere Last, auferlegt. Die Rüstung zum Kriege hatte jeder selbst zu besorgen; es gab kein Kriegsmaterial zu erhalten, kein Heer zu besolden; hier zahlte die Beute des Krieges. Was sonst das öffentliche Interesse erheischte, musste geleistet werden, wie und wo es erfordert wurde (Waitz a. a. O. B. II. S. 553). Das königliche Finanzwesen glich dem Haushalte eines grossen Gutsherrn, eine eigentliche Staatswirthschaft war nicht vorhanden, eine Theilnahme von Reichsständen an der Finanzverwaltung in Form einer Steuerbewilligung war der fränkischen Zeit unbekannt.

In gleicher Weise wurde von den Königen der spätern Dynastien im deutschen Reiche weiter gewirthschaftet; nur führte der häufige Dynastiewechsel dahin, dass die fränkischen und schwäbischen Kaiser ihr Familiengut gesondert von dem Reichsgute hielten. Obgleich das Reichsgut durch Verleihungen an weltliche Grosse und Verschenkungen an Bisthümer und Klöster immer mehr geschmälert wurde, so blieben doch dem Kaiser bis ins XIII. Jahrh. in allen Theilen Deutschlands zahlreiche Güter und Gefälle übrig, welche durch Kammerboten verwaltet wurden. Erst mit dem Interregnum gingen fast alle Reichsgüter verloren. Die Zölle und Mauthgefälle, das Münzrecht, der Judenschutz und andere s. g. nutzbare Regalien, gingen sowohl durch ausdrückliche Verleihung als durch Herkommen aus der Hand des Königs auf die Landesherren über. Die aus alter Zeit übrig gebliebenen vereinzelten Steuern und Abgaben von Reichsstädten und Reichsabteien wurden abgelöst oder erlassen. Eine allgemeine Besteuerung von Seiten des Reiches war im XIII. und XIV. Jahrh. unbekannt. Erst die langdauernden Kriege mit den Hussiten, später mit den Türken gaben Veranlassung zur Einführung allgemeiner ausserordentlicher Reichssteuern. Für die Umlage dieser Reichssteuern galt ein doppeltes Prinzip, das des gemeinen

Pfennigs und das der Römermonate.[1] Nach dem Prinzip des gemeinen Pfennigs wendete sich das Reich unmittelbar an jeden einzelnen Unterthanen und erhob von ihm die Reichssteuer. Auch der Reichsfürst erschien hier nur als Reichsunterthan und musste eine Vermögenssteuer entrichten. Ein Subkollekturrecht war ausgeschlossen, daher eine Abwälzung der Steuer auf die Unterthanen unmöglich. Weder Fürst noch Prälat, weder Unmittelbarer noch Mittelbarer durfte sich dieser Abgabe entziehen. Die Umlage des gemeinen Pfennigs fand zuerst im Jahre 1431 statt und dann wiederholt im Laufe des XV. und XVI. Jahrh. Aber gerade wegen ihrer Gerechtigkeit fand die Pfennigsteuer immer mehr Gegner im Fürstenstande und so kam es dahin, dass das mediate System der Römermonate die Pfennigsteuer endlich ganz verdrängte. Bei ersterem Steuerfusse wurde die Wormser Reichsmatrikel von 1521 zu Grunde gelegt. In derselben war, wegen des damals von Karl V. beschlossenen Römerzuges, auf die einzelnen Reichsstände eine gewisse Anzahl Truppen gelegt. Ihr Sold wurde zugleich dahin bestimmt, dass monatlich für einen Fussgänger 4, für einen Reiter 10 (später 12) Gulden gegeben werden sollten. Wenngleich jener Römerzug gar nicht zu Stande kam, so gebrauchte man doch die einmal verfertigte Matrikel dazu, um nach dem darin für die Mannschaft bestimmten monatlichen Solde die Geldbeiträge zu ausserordentlichen Reichsbedürfnissen zu bestimmen. Seit dem XVII. bildeten die Römermonate die einzige ausserordentliche Reichssteuer, welche besonders zum Zwecke eines Reichskrieges verwilligt zu werden pflegte. Ein Römermonat, als Simplum, sollte dem Reiche 128,000 fl. bringen, brachte aber in der Mitte des XVIII. Jahrh. nur 50,000 fl. ein. (Meine Einl. §. 89. S. 260.) Zur Unterhaltung des Reichskammergerichtes wurde 1548 eine ständige oder ordentliche Reichssteuer, der s. g. Kammerzieler, übernommen, welche trotz ihres geringen Betrages sehr unregelmässig einging. (Einl. S. 247.) Die Einnahmen des Kaisers aus dem Reiche waren so verschwindend klein, dass der Kaiser alle Regierungs- und Repräsentationskosten, einschliesslich der Unterhaltung des Reichshofrathes, aus

1) Eichhorn, Staats- und Rechtsgesch. B. III. S. 320 ff., am ausführlichsten K. H. Lang a. a. O. S. 184 ff. Auch damals bestand der Gegensatz zwischen direkten Reichssteuern und Matrikularbeiträgen.

seiner eigenen Tasche d. h. aus seinen erbländischen Einkünften, bestreiten musste.

Die nach Römermonaten von den Reichsständen zu zahlenden Gelder mussten ganz zu dem Zwecke verwendet werden, für welchen sie verwilligt waren (Appropriation); zu diesem Zwecke musste dem Reichstage über ihre Verwendung Rechnung gelegt werden. Da aber, ausser dem geringfügigen Kammerzieler, nur ausserordentliche Reichssteuern, besonders in Kriegszeiten vorkamen, da alle übrigen Reichsbedürfnisse aus den Privateinkünften des Kaisers bestritten werden mussten oder unbefriedigt blieben, so konnte von einem Staatshaushalte und einer Staatswirthschaft des deutschen Reiches bis zu dessen Untergange nicht die Rede sein.

Als oberster Grundsatz des Reichsfinanzrechtes stand fest, dass »auch in den zugelassenen nothdürftigen, unverzüglichen Fällen die Steuern und dergl. An- und Auflagen, es sei zu Kriegs- oder Friedenszeiten, anders nicht als mit Rath, Wissen und Verwilligung der Churfürsten, Fürsten und Stände auf allgemeinen Reichstagen anzusetzen seien«. J. P. O. art. VIII. §. 2. Wahlkapit. Art. V. §. 1. 2. Das Steuerverwilligungsrecht des Reichstages war ein völlig freies, ungebundenes. Dagegen war von der Feststellung eines Reichshaushaltsetats ebensowenig die Rede, wie von einer Kontrolle des gesammten Finanzwesens durch den Reichstag. Aus dieser Unregelmässigkeit und Armseligkeit der Finanzquellen ist zum grossen Theil der Verfall, die klägliche Machtlosigkeit und der endliche Untergang des ältern deutschen Reiches zu erklären.

§. 195.

2. Der ständische Territorialstaat.*

Erst langsam und allmälig arbeiteten sich die deutschen Territorien zu staatsähnlichen Gebilden, die Landesherren zu Regenten empor. Immer aber blieb im Territorialstaatsrechte die patrimo-

*) Für das Finanzrecht der deutschen Territorien wichtig sind Casp. Klock, de aerario (Nürnb. 1651) und de contributionibus (Frankf. 1655). G. D. Strube, de collectarum et aerarionum provincialium origine in seinen observ. jur. et hist. germ. N. 3, p. 89—164 (1740, 4), Desselben Abhandlung IX. von dem Steuerwesen und

niale Auffassung des landesherrlichen Verhältnisses bestehen, wornach der Landesherr nicht blos alle Kosten seiner Hofhaltung, sondern auch die der Landesverwaltung aus seinen eigenen Einkünften decken musste. Als solche galten die Einkünfte aus den s. g. Kammergütern (B. I. S. 169), den Grundzinsen der landesherrlichen Hintersassen, den Zöllen und den s. g. Regalien, wozu auch die Gerichtsfälle gerechnet wurden. Ein eigentliches Staatsgut war unbekannt, schon weil das ihm entsprechende Rechtssubjekt, der Staat, in seiner Persönlichkeit, noch nicht zur Anerkennung gekommen war. Für festbestimmte ausserordentliche Fälle stand die Pflicht der Unterthanen fest, ihrem Landesherrn mit Geldbeiträgen beizuspringen, so wenn er in Gefangenschaft gerathen war, wenn sich eine Tochter verheirathete oder ein Sohn den Ritterschlag erhielt. Wollte der Landesherr, ausser diesen durch Herkommen feststehenden Fällen, von seinen Unterthanen eine Steuer erheben, so hing deren Bewilligung ganz vom guten Willen der Landstände ab. Diese freiwilligen Beiträge der Landstände und Unterthanen zur Bestreitung der Reichs- und Landeslasten erhielten daher den Namen Beden, um deren Entrichtung die Reichstände ihre Unterthanen zu bitten pflegten. Die Fürsten waren so wenig berechtigt, ihren Unterthanen befehlsweise irgend eine Steueranlage vorzuschreiben, dass früher sogar die auf dem Reichstage bewilligten Reichsanlagen von den fürstlichen Kammergütern bestritten werden mussten, wie noch im R.-A. von Speyer vom 11. April 1542 §. 54 die damals von den Reichsständen bewilligte Anlage wider die Türken »nach ihrem jährlichen Einkommen an Gülten und Zinsen, neben ihren andern Gütern, Baarschaften und Vorräthen veranschlagt wurde«. Eine Veränderung trat erst durch den R.-A. von Nürnberg von 1543 §. 24 ein, durch welchen dem Kaiser eine zweimonatliche Hülfe zum Zwecke des Türkenkrieges mit der Massgabe verwilligt wurde: »dass eine jede Obrigkeit alle ihre Unterthanen, die sie vermöge der Rechte und alten besitzlichen Herkommens zu besteuern und zu belegen

---

des Adels Steuerfreiheit in denen mittlern Zeiten, in seinen Nebenstunden Theil II. S. 278—351, ferner sein Unterricht von Regierungs- und Justizsachen p. 187 seqq. Derselbe de jure villicorum cap. 6. p. 249—270 seqq. Nebenstunden Part. 2. p. 397 seqq. J. J. Mosers Landeshoheit in Steuersachen wie auch andern Geld- und Naturalabgaben. (Frankf. u. Leipz. 1773.) Veit Ludwig von Seckendorffs »Deutscher Fürstenstaat«, welcher das klarste Bild von der Verwaltung eines deutschen Fürstenthums in der zweiten Hälfte des XVII. Jahrh. giebt.

hat, durch eine Steuer oder Anlage einlegen und einziehen möchte, Da solche Hülfe von der Stände eigenen Kammergütern, in Ansehung etlicher viel Ursachen zu leisten beschwerlich und unmöglich sein möchte«. Doch sollte dieses Besteuerungsrecht nicht weiter gehen »dennsoweit sich einer jeden Obrigkeit gebührende Anlage erstrecket«. R.-A. 1548, § 95. Auch sollte »den Unterthanen zuvörderst und ausdrücklich die Hülfe kundbar gemacht werden.« R.-A. 1566, § 41.

Seitdem wurde das Besteuerungsrecht, jus collectandi, als ein in der Landeshoheit liegendes Recht angesehen, welches aber zum Besten der Landesunterthanen eingeschränkt war und nicht nach Willkühr gehandhabt werden durfte.

»Man kann auf das überzeugendste darthun — schrieb J. J. Moser noch im Jahre 1773 — dass die deutschen Regenten, so lange der deutsche Name bekannt ist, niemalen die Macht oder das Recht gehabt haben, denen Unterthanen nur nach Gefallen neue Steuern und andere Lasten aufzuerlegen, sondern dass dieser letztern Miteinwilligung über die Umstände: Ob? Wieviel? und Wie? von denen urältesten Zeiten her erfordert worden und dahero dieses von Rechts- und Reichsherkommens wegen noch jetzo nöthig seye, in sofern nicht die Reichsgesetze oder Landesverträge in ein- oder anderem eine Abänderung gemacht haben.«

Man unterschied nach damaligem Staatsrechte nothwendige und freiwillige Steuern. Erstere waren solche, zu deren Uebernahme die Landstände, auf die an sie ergangene landesherrliche Aufforderung, nicht über das Ob? und Wieviel, sondern nur über das Wie? der Aufbringung zu befinden hatten. Nothwendige Steuern wurden entweder zum Besten der Reichs- oder Kreisverbindung oder für nothwendig befundene Landeszwecke postulirt; denn nicht selten hatten die Landstände zur Uebernahme mehrerer Steuern, als wozu sie nach den Reichsgesetzen verbunden waren, freiwillig sich für beständig verbindlich gemacht und dadurch nothwendige Landessteuern hervorgebracht. Alle andern Steuern waren freiwillige. Wurden den Unterthanen nun solche Steuern angesonnen, welche weder nach den Reichsgesetzen, noch nach den Landesverträgen und rechtsbeständigen Observanzen zu den nothwendigen gehörten, so konnten sie auch den Unterthanen wider Willen nicht aufgebürdet werden; vielmehr hatten letztere, einer solchen ungerechtfertigten An-

muthung gegenüber, Schutz und Beistand gegen ihre Landesherrschaft von den Reichsgerichten zu erwarten, welche darüber zu befinden hatten, ob die Landstände befugt seien, eine ihnen angesonnene Steuer zu verweigern oder nicht. In Betreff freiwilliger Steuern war ihr völlig freies Steuerverweigerungsrecht unzweifelhaft. (Leist a. a. O. § 227.)

Das von den Reichsständen in dem bekannten Reichsgutachten vom Jahre 1670 gestellte weitgehende Verlangen:

»Dass eines jeden Kurfürsten und Reichsstandes Landstände, Landsassen und Unterthanen ihren Landesfürsten, Herrschaften und Obern die jedesmal erforderten Mittel und folglich alles, was an sie und so oft es begehret wird, gehorsamlich und unweigerlich darzugeben schuldig seien und dass einige Klage der Unterthanen weder beim Reichshofrathe noch Kammergericht hinwieder nicht angenommen und alle Processe und Mandate abgethan und aufgehoben sein sollten«,

wurde durch das vom Kaiser Leopold I. eingelegte Veto entschieden zurückgewiesen, indem darnach vielmehr »ein jeder bei dem, wessen er berechtigt und wie es bis dato observirt worden, in alle Wege belassen werden sollte«. So wurde das Steuerbewilligungsrecht der Landstände, innerhalb der gesetzlichen Schranken, grundsätzlich bis zum Untergange des Reiches anerkannt und reichsgerichtlich geschützt[1], wenn dieser Schutz auch für die grossen Territorien, besonders Oesterreich und Preussen, längst illusorisch ge-

1) Darüber sind alle Reichspublicisten einig; so sagt der berühmte Kammergerichtsbeisitzer Melchior v. Ludolf: »Si quis imperantium contributiones pro lubitu indicere velit, etiam sub praetextu utilitatis et necessitatis publicae vel circa modum colligendi arbitrio suo uti, contra pacta antiqua, audientur subditi merito in judiciis imperii. Ex ipsis enim legibus imperii optimo argumento dicitur, non esse imperantium potestatem eam, ut collectas subditis imponere queant pro arbitrio sine eorum consensu. Imperium in subditos unicuique principum et statuum imperii tanta cum libertate esse permissum, ut contra impositiones imperantium nullum eis detur refugium, thesis est heterodoxa neque toleranda.« (Consult. et dec. Tom. I. Consult. 6. p. 149 seq.) Casp. Klock (de contrib. cap. 7. n. 22. p. 182) sagt: »In plerisque Germaniae provinciis nonnisi ex ordinum consensu et pacto ac re publice et mature prius deliberata ad ejusmodi onera perveniri tam evidens est, ut nulla probatione egeat.« Werthvoll ist auch, was darüber der Kanzler D. G. Strube in seinen verschiedenen Schriften bezeugt, so im Comment. de jure Villic. cap. 6. p. 249—270, in Observ. jur. et hist. 3 de collect. et aerar. provinc. origine p. 87—156, wie auch im Unterricht von Reg.- und Justizsachen S. 187 ff., sodann in den Nebenstunden II. Theil, in der 9. Abh. von dem Steuerwesen S. 357—423.

worden war, weil eine Execution gegen die zu Grossmächten emporgewachsenen Landesherrschaften unmöglich gewesen wäre.[1]

In den mittlern und kleinern deutschen Territorien, wo die Landstände mehr oder weniger in Kraft blieben, erhielt sich auch im XVII. und XVIII. Jahrh. durchgängig die alte Auffassung, dass die Kosten des Hofhaltes, und der Landesverwaltung von den Erträgen der Kammergüter, Gefälle und Regalien in erster Linie zu bestreiten seien, dass die erste Voraussetzung für eine Steuerforderung »die Insufficenz des Kammergutes« bilde.[2] Die Steuern haben einen durchaus subsidiären Charakter. In der zweiten Hälfte des XVII. Jahrh. bezeugte V. L. von Seckendorff in seinem deutschen Fürstenstaate: »Die Steuern oder die also genannten Anlagen und Einrichtungen sind keine ordentlichen gewissen Gefälle, die etwa ein Unterthan seinem Herrn an Erbzinsen und Frohndiensten entrichtet, sondern seynd Extraordinaranlagen und Einnahmen, welcher ihrer rechten Art und Gelegenheit nach freiwillig und als gutherzige Beysteuern gereicht und daher an etlichen Orten Bethen d. i. erbetene Einkünfte, anderswo auch Hülfen und Präsente genannt werden.« Die Einnahmen aus Domänen und Regalien galten als eigene Einkünfte des Landesherrn, die Einnahmen aus ständischen Bewilligungen als ein Geschenk der Stände.

Die Verwaltung der Kammergüter, Gefälle und sonstigen landesherrlichen Einnahmen war einem Kammerkollegium übertragen, dessen Hauptverrichtung darin bestand: »Erstlich, dass die herrschaftlichen Intraden und Gefälle richtig und nützlich eingebracht und zur fürstlichen Kammer oder dero Disposition geliefert und bereit gehalten werden. Zum andern, dass der ganze Ertrag zu aller fürstlichen Nothdurft und Erforderung gebührlich

---

1) Bekanntlich betrachtete es K. Friedrich Wilhelm I. im Jahre 1722 als eine Rebellion »als ein gottloses und frevelhaftes Beginnen gegen den angeborenen Landesherrn«, als ein Theil der magdeburgischen Ritterschaft sich der ihr aufgedrungenen neuen Besteuerung widersetzte und sich klagend an den Reichshofrath wendete. Stenzel B. III. S. 318.

2) Diesen staatsrechtlichen Zustand bezeugt Strube in seinem Unterricht von Reg.- und Justizsachen S. 197 für den Anfang des XVIII. Jahrh. Er behauptet: »Dass in Deutschland gemeiniglich die landesherrlichen Kammergüter alle Regierungsbeschwerden tragen, die Landstände hingegen nur dann dazu beitragen müssen, 1) wenn sie aus den Domanialgefällen nicht bestritten werden können, 2) die Reichsgesetze solche denen Unterthanen auflegen, 3) oder selbige sich zu deren Abführung verbindlich gemacht haben.«

und vernünftig dispensiret, ausgetheilt und verwendet werde.« (Seckendorff a. a. O.)

Der landesherrlichen Kammerkasse stand die landschaftliche Steuerkasse gegenüber, in welche die von den Landständen bewilligten Steuern flossen. Ueberall, wo die Landstände sich in einiger Bedeutung erhalten hatten, stand ihnen nicht nur die Bewilligung der Steuern, sondern auch eine weitgehende Theilnahme an ihrer Erhebung und Verwaltung zu, besonders zu dem Zwecke, um ihnen eine Kontrolle zu gewähren, dass die Steuern nur zu den vereinbarten, nicht zu fremdartigen Zwecken verwendet würden. Nur soviel erhielten endlich die Landesherren durch die Wahlkap. A. XV §. 3 zugesichert, »dass die Landstände die Disposition über die Landsteuern, deren Empfang, Ausgabe und Rechnungsrecessirung nicht mit Ausschliessung des Landesherrn privative vor und an sich ziehen sollten«.

Somit standen sich überall in den deutschen Territorien zwei Kassen gegenüber, die landesherrliche Kammerkasse und die landschaftliche Steuerkasse, welche nicht nur von getrennten Behörden verwaltet wurden, sondern auch zwei verschiedenen Rechtssubjekten zustanden, die eine dem Landesherrn, als solchem, die andere dem Lande oder der Landschaft. Der Dualismus des deutschen Territorialstaatsrechtes machte sich im Finanzwesen besonders deutlich geltend. Solange derselbe allen Einrichtungen des Ständestaates zu Grunde lag, konnte von einer einheitlichen Staatswirthschaft, von einem gemeinsamen Etats-Rechnungs- und Kassenwesen, von Staatseigenthum, Staatsschulden u. s. w. nicht die Rede sein. In Meklenburg besteht derselbe sogar bis heute noch in voller Kraft, so dass dort ein allgemeines Staatsbudget ganz unbekannt ist.[1]

---

1) Wiggers, Die Finanzverhältnisse Mecklenburgs S. 93: »Wir haben ja so wenig eine Staatskasse, als ein Staatsbudget.« Gothaisches Taschenb. 1873 sagt S. 379: »Ein allgemeines Staatsbudget besteht nicht. Man kann drei völlig unabhängige Systeme des Finanzwesens unterscheiden: die landesherrliche Verwaltung, die reinständische Finanzverwaltung und eine landesherrlich-ständische Finanzverwaltung. Dazu kommen noch die Budgets der beiden staatsrechtlich privilegirten Städte Rostock und Wismar, in welchen auch ein Stück Staatsbudget enthalten ist.«

§. 196.

3. Die entgegengesetzte Entwicklung des Finanzrechtes im absoluten Grossstaate Brandenburg-Preussen.*

Wie die Einheit des Staates überhaupt, so ist auch eine einheitliche Staatswirthschaft in Deutschland erst durch den monarchischen Absolutismus begründet worden. Bahnbrechend ist auch hier der zur Grossmacht emporstrebende junge Staat Brandenburg-Preussen und sein Gründer, der grosse Kurfürst. Bis auf ihn unterschied sich die Verfassung Brandenburgs und der Territorien, welche damit verbunden waren, besonders in Betreff des Finanzrechtes, in nichts von den übrigen ständischen Territorialstaaten Deutschlands. Zu den grossen Umgestaltungen des Finanzwesens führte hier das Bestreben des grossen Kurfürsten, die politische Machtstellung seines Staates auf ein stehendes Heer zu gründen und für dessen Erhaltung eine sichere, von der jährlichen Bewilligung der Landstände unabhängige, finanzielle Grundlage zu schaffen. (B. I. S. 49.) Die Finanzen des Kurfürsten waren in Folge der furchtbaren Kriegszeiten tief zerrüttet; dazu kamen die Grundfehler des bisherigen Systems, die verfassungsmässige Gesondertheit jedes Territoriums und die damit zusammenhängende Vielheit verschiedenartiger Finanzverwaltungen, dabei in allen Territorien die lähmende Theilnahme eines durch-

---

*) Eine zusammenhängende Geschichte des preussischen Finanzwesens giebt es nicht. Sporadische Bemerkungen darüber finden sich in allen preussischen Geschichtswerken, besonders bei Droysen a. a. O. Von uns wesentlich benutzt ist auch die Schrift von A. F. Riedel, Der brandenburgisch-preussische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten. Berlin 1866. C. G. v. Thile, Nachricht von der Kurmärkischen Kontributions- und Schosseinrichtung oder Landsteuerverfassung des Kurmärkischen Ritterschaftskorporis. Halle u. Leipz. II. Aufl. 1768. 4. Geistvoll, aber mannigfach einseitig, widmet auch Mirabeau den ganzen vierten Band seiner »Monarchie prussienne«, dem Staatshaushalte Friedrichs des Gr. Sehr zuverlässig ist auch die kurzgefasste Nachricht von dem Finanzwesen, welche der Präsident der Oberrechnungskammer, Geh. Oberfinanzrath J. R. Roden im Auftrage des Prinzen von Preussen 1774 entwarf. (Abgedruckt bei Preuss, Friedrich der Gr. B. IV. Anh. II. S. 415—470.) Für die Zeit der Stein-Hardenbergischen Reformen findet sich vieles im Pertzischen Leben Steins und bei E. Nasse, Die preussische Finanz- und Ministerkrisis im Jahre 1810 und Hardenbergs Finanzplan (v. Sybels Hist. Zeitschr. B. XXVI. S. 282—343). Vielen, aber ungeordneten Stoff giebt uns Bergius, Grunds. der Finanzwissenschaft II. Aufl. 1772; reich an lichtvollen Gedanken über die preussische Finanzgesetzgebung ist das berühmte Werk Johann Gottfried Hoffmanns »Lehre von den Steuern«. Berlin. 1840.

aus partikularistisch und staatlos gesinnten Ständethums, endlich die kostspielige Verwaltung der Domänen, Bergwerke und Forsten auf eigene Rechnung, wobei der Ertrag derselben fast vollständig aufgezehrt wurde. Mit dem Jahre 1651 beginnen die Finanzreformen des grossen Kurfürsten mit Gründung einer Centralstelle für die Finanzen des ganzen Staates. Als leitenden Grundsatz stellt er auf: »dass das Einkommen in eine richtige Verfassung gebracht, die Ausgaben damit recht proportionirt würden«. »Wir haben, sagt er, seit dem wiederhergestellten Frieden unsere Gedanken vornemlich darauf gerichtet, dass wir einen präcisen Staat aller unserer Lande stets bei uns haben, damit wir die Verbesserung unseres Einkommens um so viel leichter befördern und den vielen Unterschleifen und Unordnungen abhelfen können.« Was in den einzelnen Landschaften über die ordentlichen Ausgaben einkomme, das — befahl er — »solle zu unserem eigenen Gewahrsam gebracht und mit der Zeit ein Vorrath gesammelt werden«. In Betreff der Verbesserung der Domänenverwaltung hatte der Kurfürst wohl freiere Hand, aber auf dem Gebiete des gesammten Steuerwesens standen ihm in allen Landschaften die wohlverbrieften Privilegien der Stände gegenüber, welche verlangten, dass nach dem Kriege die Truppen entlassen und alles wieder auf den alten Fuss zurückgeführt werde; sie protestirten, dass der Landesherr ihnen »wider die alten Landesreverse ex plenitudine potestatis das zulegen wolle, was von gesammten Ständen nicht bewilligt, ihnen auch zu leisten unmöglich sei«. Ueberall in Kleve, Mark, Brandenburg, vor allem in Preussen derselbe ständische Widerstand, derselbe Partikularismus. Zwanzig Jahre lang mühte sich der grosse Kurfürst ab, um nothdürftig die Mittel zur Bestreitung seines Militäraufwandes durch Unterhandlungen mit den Landständen aller seiner Gebiete periodisch verwilligt zu erhalten. Erst vom Jahre 1660 ab, als die letzte im Jahre 1653 von den kurmärkischen Ständen bewilligte Kriegskontribution zu Ende ging, entschloss sich der Kurfürst feste ökonomische Grundlagen für seine Heereseinrichtungen zu fordern und nöthigen Falls selbst mit Gewalt durchzusetzen. Die Stände der Mark Brandenburg bequemten sich endlich im Jahre 1662 zur Uebernahme einer regelmässigen jährlichen Kontribution für den Militäretat. Bald wurden in allen unter des Kurfürsten Herrschaft verbundenen Landen gewisse ständige Kontributionen für den Unterhalt

der Armee festgesetzt und regelmässig erhoben. (Riedel a. a. O. S. 31.) Mit diesem Schritte hatte sich der Landesherr von dem ständischen Steuerbewilligungsrechte unabhängig gemacht. Der zum Militärdienste persönlich verpflichteten Ritterschaft wurde von neuem freigestellt, anstatt des Naturalrossdienstes bei jedesmaligem Aufgebote eine Geldabgabe von 40 Thalern für das Pferd zu bezahlen. Den Städten war seit 1667 allgemein verstattet, an Stelle der Kontribution eine indirekte Abgabe, die Accise, einzuführen, was überall geschah. In Zeiten der Noth wurden ausserdem alle Landeseinwohner noch zu einer ausserordentlichen Beisteuer zu dem Kriegsaufwande, einer Kopfsteuer oder einem Kopfschosse, herangezogen. Obgleich der grosse Kurfürst jetzt ebenso unbeschränkt über die Einkünfte aus den Domänen, wie über die aus den Steuern verfügte, so behielt er doch die Trennung des Staatshaushaltes zwischen einer Kriegsverwaltung und einer Hofkammer- und Domänenverwaltung bei. Im Sinne des damaligen preussischen Finanzrechtes bezeichnete man als Domäneneinkünfte alle aus Grundeigenthum, Forsten, Gefällen, Regalien und einzelnen ältern Hebungen herfliessenden Einkünfte, welche zur Erhaltung des Hof- und Civilstaates bestimmt waren. Diesen standen die Kriegsgefälle gegenüber, welche früher auf periodischer Bewilligung beruht hatten, jetzt aber der zweite Haupttheil der ordentlichen landesherrlichen Einkünfte geworden waren, welcher lediglich zu Militärzwecken verwendet wurde. Es war mehr der Zweck, als die Quelle der Einkünfte, welche zur Abgrenzung der Ressorts zwischen der Geh. Hofkammer und dem Generalkriegskommissariat diente.

Unter K. Friedrich I. begann zuerst eine geordnete Etatseinrichtung und wurde das Rechnungswesen bedeutend vervollkommnet. Das jährliche Domäneneinkommen wurde unter ihm fast verdoppelt und belief sich auf 1,500,000 Thaler, die regelmässigen Kriegsgefälle betrugen 2,500,000 Thaler.

Der eigentliche Schöpfer des preussischen Finanzwesens, wie der preussischen Verwaltung überhaupt, wurde K. Wilhelm I. Zunächst hob er die Generalschatullkasse auf, welche mit einer $^1/_2$ Mill. Thaler dotirt war, und traf die Einrichtung, dass dem Könige zu persönlichen Ausgaben jährlich 52,000 Thaler in monatlichen Raten von der Generalkasse für die Domäneneinkünfte eingesandt wurden. Er begründete damit die s. g. Handgelder-

reichung, die bis zum Jahre 1820 fortbestanden hat, nur dass der Betrag der einzusendenden Gelder sich unter den folgenden Königen allmälig erhöht hat. Die der aufgehobenen alten Schatulle zugeeigneten Güter und sonstigen Einnahmequellen wurden mit den übrigen Domänen vereinigt. An die Stelle der Geh. Hofkammer und der Generaloberschatulldirektion, sowie anderer für Domänengefälle bestehenden Immediatbehörden trat seit 1713 »das Generalfinanzdirektorium«. Immerhin aber blieb die Finanzverwaltung jener Zeit noch eine zwiefache, indem das Generalkriegskommissariat mit der diesem anvertrauten Verwaltung der gesammten für Militärzwecke bestimmten Steuern dem Generalfinanzdirektorium gegenüberstand. K. Friedrich Wilhelm I. that nun einen wichtigen Schritt zur Herstellung einer einheitlichen Finanzverwaltung, indem er 1722 die beiden obersten Centralbehörden aufhob und an Stelle derselben eine einzige Aufsichtsbehörde für beide zeither getrennte Zweige des Finanzwesens in dem »General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänendirektorium« einsetzte (B. I. S. 63). Nur in Betreff der Kasseneinrichtung wurde die alte Trennung zwischen Domänen- und Kriegskasse, sowohl bei den Provinzialkollegien wie beim Generaldirektorium selbst, beibehalten. In die beiden beibehaltenen Generalkassen, die Generalkriegs- und die Generaldomänenkasse, flossen von nun alle Einkünfte zusammen; alle bis dahin bestandenen Nebenkassen hörten auf. Die Domäneneinkünfte stiegen durch verbesserte Wirthschaft und strenge Ordnung auf 3,300,000 Thaler. Um die regelmässigen Kriegsgefälle zu erhöhen, wurde für alle königliche Lande eine neue Kontributionsverfassung seit 1714 begonnen und binnen zehn Jahren durchgeführt. Die Accise, die sich in der Mark Brandenburg und in Preussen, als ein Surrogat der Kontribution für die Städte, bewährt hatte, führte Friedrich Wilhelm I. in allen seinen übrigen Landen ebenfalls für die Städte ein. Obgleich die Einnahmen der Kriegsgefälle unter ihm um mehr als eine Million gestiegen waren, so reichten sie doch lange nicht hin, um die auf 5 Mill. Thaler gesteigerten Armeebedürfnisse zu decken, zu welchen deshalb jährlich eine Million, als s. g. Adjutum, aus der Generaldomänenkasse zugeschossen werden musste. Da sich die Ausgaben für Civilzwecke unter diesem Könige nicht über eine Million Thaler beliefen, so betrug der Militäraufwand $^5/_6$ der Gesammtausgabe.

Friedrich Wilhelms I. Finanzeinrichtungen erhielten sich im wesentlichen, wie sein übriges Verwaltungsrecht, bis zum Anfange dieses Jahrhunderts. In ihnen hat sich das altpreussische Finanzrecht fast auf ein Jahrhundert konsolidirt. Grundlage bleibt die Eintheilung der Einkünfte in die Domänengefälle und die Kriegsgefälle. Zu den Domänengefällen werden gerechnet die Revenuen aus den königlichen Aemtern, den Forsten, den Salzgefällen, den Bergwerken, den Zöllen, den Transito- und Schleusengeldern, den Posten, den Stempel- und Kartengeldern.

Zu den Kriegsgefällen dagegen gehören die Kontribution, das Kavalleriegeld, die Lehnpferdegelder, die Kriegsmetze und die Accise. Die ersteren Abgaben treffen das platte Land, die letztern die Städte. Die Kontribution ist eine Art der Grundsteuer, welche in jeder Landschaft verschieden geordnet ist, sie lastet nur auf den bäuerlichen Grundstücken, die Ritterschaft ist überall davon frei, dagegen muss sie von jedem Bauer und Einwohner ohne Unterschied, er sei königlicher oder adliger Unterthan, zur Kreiskasse gezahlt werden, sie ist nach der Aussaat regulirt, die Ländereien bei jedem Dorfe sind nach ihrer Güte in Klassen getheilt. Die Kavalleriegelder werden deshalb gegeben, weil der Bauer früher Reiter und Pferd im Quartier haben und verpflegen musste, was nach Verlegung der Kavallerie in die Städte aufhörte; diese Abgabe wird gewissermassen als ein Zuschlag zur Kontribution erhoben. Die Kontributionsanlage ist dergestalt gemacht, dass nicht nur das ordentliche Quantum zur Kriegskasse daraus abgeführt, sondern auch noch die übrigen Kreisausgaben davon mit bestritten werden können. Die Kriegsmetze ist eine behufs der Magazine auf das Mehl- und Schrotkorn, nach dem Landtagsrecesse von 1653 gelegte Abgabe, welche jährlich in jedem Dorfe nach der Personenzahl gesammelt und zur Magazinkasse bezahlt wird. Die Lehen- oder Ritterpferdesgelder werden lediglich von den Besitzern adliger Güter aufgebracht und gelten als Aequivalent der ausser Gebrauch gekommenen Ritterdienste. In allen Gebieten des preussischen Staates, erscheint die Ritterschaft in Betreff der Besteuerung als ein hochprivilegirter Stand. Die ganze Steuerlast des platten Landes ruht auf dem Bauer, welcher auch durch Privatabgaben an die Gutsherrschaft, Zinsen, Frohnden schwer gedrückt ist.

Eine eigenthümliche Entwicklung des preussischen Finanzrechtes ist die durchaus verschiedene Besteuerungsart des platten Landes und der Städte. Während dort das direkte Besteuerungssystem vorwiegt, ist hier die indirekte Steuer in Form der Accise eingeführt worden. Während sonst auch in den Städten die Kontribution erhoben wurde, ist später die Accise als Surrogat eingeführt worden, in der Kur- und Neumark 1682, in Preussen 1695, in Pommern 1720, in Magdeburg und Halberstadt 1717, in Minden und Ravensberg 1720, in Kleve, Mark und Meurs 1716, 1717 und 1718. Wie jede Provinz ihre besondere Kontributionsverfassung, so hat jede ihren besondern Accisetarif, weil die Accise als Surrogat für das bisherige Kontributionsquantum aufgefasst wird. Bei dem zerstückelten Gebiete des preussischen Staates waren die Grenzen schwer zu bewachen und von Grenzzöllen wenig Einnahmen zu erwarten. Die unentbehrlichen Verbrauchssteuern konnten daher nur auf dem künstlichen Wege der Absperrung der Städte von dem platten Lande erhoben werden. Der Verbrauch aller inländischen Bodenfrüchte, so wie der Verbrauch der Erzeugnisse aller inländischen Heerden war ausserhalb der Städte unbesteuert; aber die Städte waren mit »Barrieren« umgeben, deren Anlage die vorgefundenen alten Stadtmauern sehr erleichterten; alles was an inländischen Erzeugnissen durch diese »Barrieren« einging, entrichtete die s. g. Generalaccise, d. i. eine Verbrauchssteuer von allem Verbrauchbaren. Insbesondere erlegte man beim Einbringen des Getreides s. g. Umschüttegelder und versteuerte dasselbe nochmals, wenn es über die Mühle ging, ebenso wurde alles Schlachtvieh nach dem Eingange unter Aufsicht gestellt und beim Schlachten versteuert. Ausserdem zahlte auch das Kleinste Thoraccise beim Eingange, selbst Eier, Obst, Erdbeeren, Heidelbeeren und Pilze. In den meisten Landestheilen wurden Fleischer und Bäcker auf dem Lande gar nicht geduldet. So trug auch das platte Land nicht unerheblich zu diesen Verbrauchssteuern bei, aber nur dadurch, dass der Handel mit allen Erzeugnissen des Auslandes und der inländischen Fabrikation, so wie auch der grösste Theil des Handwerksbetriebes künstlich in die städtischen Barrieren eingeschlossen war und das Land seine Bedürfnisse in dieser Beziehung nur durch Ankauf in den Städten befriedigen konnte. (J. G. Hoffmann

a. a. O. S. 315 ff. 340 ff.) Ausserdem hatten diese Verbrauchssteuern noch den Vortheil, dass man dadurch auch die privilegirten Klassen indirekt besteuern konnte, welche man der Kontribution nicht zu unterwerfen wagte. So schuf Friedrich Wilhelm I. jenes altpreussische Finanzsystem, welches zwar hart und drückend, aber einfach, übersichtlich und ergiebig war. Es war mit Nothwendigkeit bedingt durch die unverhältnissmässigen Militärbedürfnisse des Staates, welcher auf der schmalen Grundlage eines armen, zerstückelten und wenig bevölkerten Gebietes, die stolze Rolle einer europäischen Grossmacht übernahm; es war der Ausdruck der wirthschaftlichen, socialen und politischen Verhältnisse, wie sie im XVIII. Jahrh. in Preussen vorlagen.

Ausserdem rief Friedrich Wilhelm I. noch zwei Institute ins Leben, welche seitdem recht eigentlich zur Signatur des preussischen Finanzwesens geworden sind, nemlich den Staatsschatz und die Oberrechnungskammer. Der Staatsschatz ist eine nothwendige Ergänzung des schlagfertigen preussischen Militärsystems. Er soll dem Herrscher die Möglichkeit geben, in jedem Augenblick, wo die politischen Verhältnisse es gebieten, mobil zu machen und marschiren zu lassen. Er hat in wichtigen Momenten die Aktion des preussischen Staates wesentlich unterstüzt, ist trotz mannigfacher Anfechtungen eine Grundlage der preussischen Staatsmacht geblieben und in unsern Tagen aus einer preussischen eine deutsche Reichsinstitution geworden, welche, ihrem Grundgedanken nach, auf Friedrich Wilhelm I. zurückgeführt werden muss. Unter diesem Könige mussten jedes Jahr 914,000 Thaler zum Staatsschatze abgeführt werden, welcher bei seinem Tode etwa 8,700,000 Thaler, mit den Kassenbeständen etwa 10 Mill. Thaler betrug.[1] Mit diesem Gelde bestritt später König Friedrich II. grösstentheils die beiden ersten schlesischen Kriege. Diente so der Staatsschatz der kriegerisch-politischen Aktion, so sollte die

---

1) Droysen a. a. O. B. IV. Abth. 3 sagt: »Wie war es möglich, dass sein Land und Volk, nicht ganz $2^1/_2$ Millionen Seelen, die Kosten eines so grossen Kriegsstaates trug und noch obenein Ueberschüsse für den Schatz aufzubringen vermochte, dass die Einnahmen des Staates stetig stiegen und dass thatsächlich der Wohlstand sich in gleichem Masse hob? Denn in der That war die Staatseinnahme, die sich in dem Jahre $17^{13}/_{14}$ auf 3,650,000 Thaler belief, im Jahre $17^{39}/_{40}$ auf fast volle 7 Mill. Thaler gestiegen. Es war nur möglich, dass die Kräfte des Landes hoch angespannt und mit der Anspannung zugleich gesteigert, dass alle Zweige des öffentlichen Dienstes mit der grössten Sorgfältigkeit und Gewissenhaftigkeit gepflegt wurden.«

am 2. Oktober 1714 errichtete Generalrechenkammer, durch Revision aller Rechnungen, Einheit und Ordnung in den gesammten Staatshaushalt bringen. Friedrich Wilhelm I. stellte dieselbe seit dem 16. Juni 1717, als abgesondertes Kollegium, ganz unabhängig von allen anderen Behörden unmittelbar nur unter sich selbst und gab ihr das Recht, Rechnungsführer und Mitglieder anderer Finanzkollegien persönlich vorzufordern, um bei Zweifeln in den Rechnungen Auskunft und Erläuterung zu geben. Im Jahre 1725 erhielt sie den Namen »Generalkriegs- und Domänenrechenkammer«, den sie später beibehielt. (Stenzel B. III. S. 331.)

Bis zum siebenjährigen Krieg blieb König Friedrich der Gr. den bewährten Finanzeinrichtungen seines Vaters treu. Von dieser Zeit an führte ihn das Bestreben, die Staatseinkünfte möglichst zu vermehren, auf die bedenklichsten Mittel, welche dem Volkswohlstand schweren Schaden zufügten, ohne die Einnahmen wesentlich zu erhöhen. Zu den Finanzoperationen während des siebenjährigen Krieges gehörte die Ausprägung schlechter Münzen (Münzvertrag mit dem Münzjuden Veitel Ephraim und Genossen), die Einbehaltung von Besoldungen und Pensionen, die Erpressung von Kriegskontributionen in Sachsen und Mecklenburg; alles dies wurde aber an Verderblickkeit noch übertroffen durch die Finanzeinrichtungen, welche nach dem siebenjährigen Kriege schonungslos durchgeführt wurden. Dahin ist vor allem zu rechnen die Uebertragung der Verwaltung aller Accise- und Zolleinkünfte des Staates an französische Entrepreneurs »administration des accises et péages«, gewöhnlich die Regie genannt mit einem ganzen, aus Frankreich herbeigerufenen Heere von Unterbeamten[1], ferner die verhassten Einrichtungen der Lotterie, des Tabaks- und Kaffeemonopols mit ihrem tief entsittlichenden Spionagesystem.

Es war die Zeit der ausgebildetesten Fiskalität. Jeder Genuss, jede menschliche Thätigkeit wurde darauf angesehen, wie sie am sichersten »erfasst« werden und wieviel sie »eintragen«

1) Die Rechtfertigung dieser Einrichtung versuchte nach dem Tode Friedrichs des Gr. in seinem »Compte rendu au roi« der Generalregisseur de la Haye de Launay, bei Mirabeau T. IV. S. 258 ff., welche freilich nicht unwiderlegt blieb in dem »examen du compte rendu par M. de Launay regisseur général de ses droits, des differentes opérations confiées à ses soins par feu le Roi«. (Mirabeau T. IV. p. 283.)

könne. »Dans la seconde periode, dont nous parlons, sagt Mirabeau, on outra toutes les mesures fiscales, on ne vit en toutes choses qu'un moyen d'augmenter les revenus du roi.« Friedrich der Gr. lebte ganz in den Vorstellungen des Merkantilsystems: »Des idées fausses sur l'argent l'avoient absolument captivé, leur force et leurs mauvais effets augmentèrent en lui avec l'âge; telle est son histoire en finance.« In diesem Sinne begünstigte er das strengste Prohibitivsystem nach aussen; viele hundert Artikel waren ganz verboten oder mit enorm hohen Abgaben belastet. Nur die westlichen Provinzen jenseits der Weser, die man ihrer Lage wegen nicht wohl absperren konnte, waren von diesem drückenden Prohibitiv- und Monopolsystem befreit und befanden sich bei einer Aversionalsumme, welche sie statt dessen zahlten, wohler, als ihre Mitbürger in den östlichen Provinzen.

Die ganze rein persönliche Regierungsweise des grossen Königs stellte sich in seiner neuen Einrichtung, der Dispositionskasse, dar. Keineswegs flossen mehr, wie es unter König Friedrich Wilhelm I. gewesen war, alle Staatseinkünfte in die beiden Generalkassen; vielmehr wurden alle Einnahmen aus den vom Kabinet des Königs ausgegangenen oder geleiteten Finanzeinrichtungen den alten Generalkassen entzogen und unmittelbar zu des Königs Händen eingesandt, welcher persönlich, ohne Vermitellung eines Ministers oder irgend einer Behörde, über die Verwendung dieser Gelder und die davon zu bestreitenden Ausgaben verfügte. Die Dispositions- und Ueberschussgelder gingen in ihrem Ertrage weit über das Jahreseinkommen der beiden alten Generalkassen und bildeten einen Haupttheil des gesammten Staatseinkommens. Das tiefste Geheimniss umhüllte die Verwendung vieler Millionen, zu deren Verwaltung Friedrich der Gr. nur den Rendanten seiner Hofstaatskasse benutzte. Aus derselben flossen die Geldmittel zu ausserordentlichen Civil- und Militärzwecken, die grossen Summen, welche Friedrich II. für Landesverbesserungen, für den Aufschwung von Handel, Fabriken und städtischen Gewerben, für die Unterstützung nothleidender Unterthanen jährlich verwendete. Ausserdem bildete die Dispositionskasse zugleich »die Vorhalle des Staatsschatzes«, indem die Tresorgelder der Domänenkasse nicht mehr unmittelbar an die Verwaltung des Staatsschatzes eingesendet, sondern zunächst an die Dispositionskasse abgeliefert wurden. Für die neu erworbene Provinz Schlesien errichtete

Friedrich der Gr., gleich nach der Besitznahme, ein besonderes Finanzministerium mit einer vom Generaldirektorium unabhängigen Finanzverwaltung. Die ganzen Einkünfte dieser Provinz wurden, abgesehen von einem dem Tresor reservirten Fixum und den später der Dispositionskasse zugewiesenen Ueberschüssen, unmittelbar für Militärzwecke verwendet, ohne dass die Generalkriegskasse Einnahmen und Ausgaben vermittelte.

In den letzten Jahren der Regierung Friedrichs des Gr. stiegen die Staatseinnahmen auf 20 Mill. Thaler; grundsätzlich wurden zwei bis drei Millionen aus den laufenden Einkünften in den Staatsschatz zurückgelegt. Von dem Staatseinkommen, welches den laufenden Ausgaben gewidmet war, wurde für Militärzwecke etwa dreimal soviel verwendet, als für die gesammte übrige Staatsverwaltung. Eine eigne Erklärung des Königs bezeugt, dass ein jährlicher Betrag von 220,000 Thaler für seine persönlichen Bedürfnisse ausreichte. Nach der wahrscheinlichsten Schätzung hinterliess Friedrich der Gr. seinem Nachfolger einen Schatz von 55 Mill. Thaler, während die Staatsschuld nur 12½ Mill. Thaler betrug.

König Friedrich Wilhelm II. erkannte die schwachen Seiten der Finanzverwaltung seines grossen Vorgängers sehr wohl und suchte aus dessen komplicirten Kassen- und Finanzeinrichtungen zu der Einfachheit und Uebersichtlichkeit zurückzukehren, welche das Finanzwesen Friedrich Wilhelms I. so ausgezeichnet hatte. Es sollten insbesondre nach der Instruktion vom 28. September 1786 alle Zweige des Finanzwesens wieder unter dem Generaldirektorium vereinigt werden. Durch Instruktion vom 2. November 1786 wurde der Oberrechnungskammer wieder eine umfassende Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes eingeräumt, dagegen behielt dieser König die bedenkliche Einrichtung der friedricianischen Dispositionskasse bei, beschränkte dieselbe aber allmälig in ihren Einkünften auf wirkliche Ueberschüsse. Gleich beim Anfange seiner Regierung hob König Friedrich Wilhelm II. die verhasste Regie der Accisen und Zölle, sowie das Tabaksmonopol und die Beschränkungen des Kaffeehandels vollständig auf. Die General-Accise und Zolladministration wurde im Anfang des Jahres 1787 mit der Generalverwaltung der Handels- und Manufakturssachen verbunden. Ueberall wurden dem Volke Erleichterungen gewährt und die Beamten in allen Zweigen besser gestellt. Die

Staatseinnahmen erhielten sich auf derselben Höhe, wie unter König Friedrich II. Allerdings wurde durch die kriegerischen Verwickelungen der Staatsschatz im Jahre 1794 völlig erschöpft. Auch wurde unter Friedrich Wilhelm II. zum erstenmale im preussischen Staat eine Staatsschuld in grösserem Umfang aufgenommen, welche bei seinem Tode 48 Mill. Thaler betrug; doch wurde für deren Amortisation Sorge getragen, sodass von »einer wirklichen Zerrüttung des Finanzwesens« auch unter diesem Könige nicht die Rede sein kann.

Unter König Friedrich Wilhelm III. wurden mannigfache Verbesserungen im Staatshaushalte getroffen, doch führte der Zusammenbruch des preussischen Staates im Jahre 1807 auch sein Finanzwesen an den Rand des Abgrundes. Die Fremdherrschaft trieb aus dem um die Hälfte seines Bestandes verkleinerten Staate noch zwei Jahre die Einkünfte auf eigene Rechnung ein, entkräftete das Land durch fortgesetzte Militärrequisitionen und presste dem in seinen Finanzkräften tief erschöpftem Staate eine ungeheure Kriegskontribution aus, wovon bis zur Räumung des Landes 141,270,222 Frcs. baar bezahlt waren. Die Gesammtsumme, welche Preussen an Frankreich zahlen musste, berechnet Max Duncker auf eine Milliarde (Ztschr. für preuss. Gesch. 1871. Aprilh. S. 210). In Zeiten solches unerhörten Nationalunglücks musste man zunächst zu ausserordentlichen Mitteln greifen, vor allem zu Anleihen im Inlande und Auslande, zu deren Sicherheit Pfandbriefe auf Domänen ausgegeben wurden, zum Verkaufe vieler Domänen, zur Einziehung sämmtlicher geistlicher Güter.

Bleibend konnte nur eine innerliche Wiedergeburt des preussischen Staates, eine Entfesselung und Belebung der unterbundenen Volkskräfte wirken. Dazu wurde ein vollständiger Bruch mit dem alten System nöthig. So wurden auch auf dem Gebiete des Finanzwesens tiefgreifende Reformen angebahnt. Im Gegensatz zu den veralteten Ansichten des Merkantilsystems mit seinen »Monopolen und Prohibitionen« brachen sich die freiern wirthschaftlichen Grundsätze Adam Smiths, welche durch die Lehren der Königsberger Schule, besonders durch Christian Jakob Kraus, Hans v. Auerswald und Johann Gottfried Hoffmann[1] ver-

1) Ueber diese Männer vergl. besonders W. Roschers Geschichte der Nationalöconomie S. 608 ff. S. 732 ff.

mittelt wurden, auch in der preussischen Gesetzgebung siegreich Bahn, aus deren Worten uns ein neuer Geist wirthschaftlicher Freiheit und staatsbürgerlicher Gleichheit entgegenweht. Ein Ausdruck dieser Richtung ist das berühmte, von Hardenberg kontrasignirte »Edikt über die Finanzen« vom 10. Oktober 1810. »Wir sehen uns genöthigt, sagt der König zu seinem Volke, von unsern getreuen Unterthanen die Entrichtung erhöhter Abgaben, hauptsächlich von der Konsumtion und den Gegenständen des Luxus zu fordern, die aber vereinfacht, auf weniger Artikel zurückgebracht, mit Abstellung der Nachlässe und der Thoraccisen, sowie mehrerer einzelner lästiger Abgaben verknüpft und von allen Klassen der Nation verhältnissmässig gleich getragen und gemindert werden sollen, sobald das damit zu bestreitende Bedürfniss aufhören wird. Ueberhaupt soll das Drückende jener neuen Auflagen dadurch möglichst vergütigt werden, dass wir mittelst einer gänzlichen Reform des Abgabensystems alle nach gleichen Grundsätzen für unsere ganze Monarchie von jedermann tragen lassen wollen. Auf dem kürzesten Wege wird daher auch ein neues Kataster angelegt werden, um die Grundsteuer darnach zu bestimmen. Unsere Absicht ist hierbei keineswegs auf eine Vermehrung der bisher aufgekommenen gerichtet, nur auf eine gleiche und verhältnissmässige Vertheilung auf alle Grundsteuerpflichtigen. Jedoch sollen alle Exemtionen wegfallen, die weder mit der natürlichen Gerechtigkeit, noch mit dem Geiste der Verwaltung in benachbarten Staaten länger vereinbar sind. Die bis jetzt von der Grundsteuer befreit gebliebenen Grundstücke sollen also ohne Ausnahme damit belegt werden, und wir wollen, dass es auch in Absicht auf unsre eigenen Domanialbesitzungen geschehe. —— Wir wollen eine völlige Gewerbefreiheit gegen Entrichtung einer mässigen Patentsteuer und mit Aufhören der bisherigen Gewerbesteuern verstatten, das Zollwesen simplifiziren lassen, die Bann und Zwanggerechtigkeiten aufheben und zwar da, wo ein Verlust wirklich nach den vorzuschreibenden Grundsätzen erwiesen wird, gegen eine Entschädigung abseiten des Staates; dem Theile unsrer Unterthanen, welcher sich bisher keines Eigenthums seiner Besitzungen erfreute, dieses ertheilen und sichern, auch mehrere drückende Einrichtungen und Auflagen gänzlich abschaffen. Diesem nach soll künftighin die Natural-, Brod-, Korn- und Fouragelieferung für

die Armee aufhören und der Bedarf aus den öffentlichen Einkünften für Geld beschafft werden. Der bisher von den s. g. pflichtigen Landbewohnern gestellte Vorspann soll in Friedenszeiten wegfallen. Mit dem Serviswessn soll eine Einrichtung getroffen werden, nach welcher die Last theils gleichheitlich von allen Städtebewohnern, theils aus den allgemeinen Fonds zu tragen sein wird. Die Stempelabgaben sollen einer zweckmässigern Regulirung und mässigen Erhöhung unterworfen werden.« Wurden die hier ausgesprochenen Grundsätze auch nicht in allen Beziehungen z. B. nicht in Betreff der gleichheitlichen Grundsteuer durchgeführt, so bildet doch das Edikt vom 27. Oktober 1810 das grosse Programm der modernen preussischen Finanzgesetzgebung, als deren Grundlagen der Gesetzgeber selbst bezeichnet: »Gleichheit vor dem Gesetze, Eigenthum des Grund und Bodens, freie Benutzung desselben und Disposition über solchen, Gewerbefreiheit, Aufhören der Zwang- und Banngerechtigkeiten und Monopole, Tragung der Abgaben nach gleichen Grundsätzen von jedermann, Vereinfachung derselben und ihrer Erhebung«. Das Edikt vom 27. Oktober 1810 fand seine spezielle Ausführung durch eine Reihe von Edikten, von welchen folgende die wichtigsten sind: das Edikt über die Einziehung sämmtlicher geistlicher Güter in der Monarchie vom 30. Oktober 1810 (G.-S. No. 4. S. 32), das Edikt über die Konsumtions- und Luxussteuern vom 28. Oktober 1810 (G.-S. No. 5. S. 33), das Edikt über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer vom 2. November 1810 (No. 9. S. 97), das Stempelgesetz für die ganze Monarchie vom 20. November 1810 (No. 14. S. 210), das Edikt wegen Veräusserung der Domänen, Forsten und geistlichen Güter vom 27. Juni 1811 (No. 39. S. 208); manche Modificationen enthält »das fernerweite Edikt über die Finanzen des Staates und das Abgabensystem« vom 7. September 1811, besonders in Betreff der beabsichtigten, aber nicht sogleich durchführbaren Gleichstellung von sämmtlichen Städten und dem platten Lande in Absicht auf die Abgaben und die Gewerbefreiheit (G.-S. 1811. No. 50. S. 253). Ueberhaupt war, in der Bedrängniss der bald neubeginnenden Kriegszeiten, eine planmässige Neuordnung des Staatshaushaltes nicht möglich; daher gab es nach Abschüttelung der Fremdherrschaft und der Wiederherstellung des preussischen Staates, neue grosse Aufgaben für die preussische Finanzverwaltung zu lösen.

Nachdem am Ende des Jahres 1815 ein dauerhafter Frieden gesichert war, trat das Bedürfniss dringend hervor, das Gleichgewicht zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Staatskasse wieder herzustellen, welches in der Kriegszeit völlig verloren gegangen war. Der Bedarf an Ausgaben war beträchtlich gestiegen, durch die Nothwendigkeit eine Staatsschuld von mehr als 200 Mill. Thaler zu verzinsen und allmälig zu tilgen und durch die höhern Anforderungen, welche der politischen Stellung und der Kulturstufe des Staates gemäss, in allen Theilen der Verwaltung an die Regierung gemacht wurden. (J. G. Hoffmann S. 116.) Da natürlich die Einnahmen aus den Domänen nur einen kleinen Theil der Ausgaben deckten, so musste man auf eine Reorganisation des gesammten Steuersystems bedacht sein.[1] Zuerst wurde die Besteuerung des Verkehrs mit dem Auslande geordnet durch das Gesetz vom 26. Mai 1818 »über den Zoll und die Verbrauchssteuern von ausländischen Waaren«, sowohl um Einkommen zu gewinnen, als auch um dem inländischen Gewerbsfleisse den noch nöthig erachteten Schutz zu gewähren. Sodann kam es zum Beschlusse über eine allgemeine Tranksteuer, infolge dessen das Gesetz vom 8. Februar 1819 »wegen Besteuerung des inländischen Branntweines, Braumalzes, Weinmostes und der Tabaksblätter« hervorging. Durch das Gesetz vom 30. Mai 1820 wurde, im Widerspruch mit dem Hardenbergschen Finanzedikt von 1810, entschieden, dass die Grundsteuer auch ferner wesentlich nach der jedem Landestheile eigenthümlichen Verfassung zu erheben sei. Dazu kam noch in Folge desselben Gesetzes eine auf neuen Grundlagen errichtete Gewerbesteuer; die Stempelsteuer erhielt durch ein Gesetz vom 7. März 1822 ihre neue Gestalt. Zu einer allgemeinen Einkommensteuer, wie sie von der Theorie lebhaft gefordert wurde, konnte man sich damals nicht entschliessen. Die noch wenigstens 8 Millionen betragende Lücke in dem zu deckenden Bedarfe wurde durch ein anderes Steuersystem ausgefüllt, welches wieder an die altpreussische Scheidung von Stadt und Land anknüpfte und für die grössern Städte das indirekte, für das platte Land das direkte Prinzip der Besteuerung annahm. Massgebend wurde hier das

1) Ueber den Einfluss, welchen Ludwig Samuel Bogislaw Kühne, in Verbindung mit dem Minister Maassen auf die preussische Steuerreform ausübte, vergleiche den Nekrolog dieses Staatsmannes von L. A. v. Jordan. Magdeb. 1875.

Gesetz über »die Einrichtung des Abgabenwesens« vom 30. Mai 1820 (G.-S. No. 616. S. 134), das Gesetz »wegen Einführung einer Klassensteuer« vom 30. Mai 1820 (S. 140) und das Gesetz »wegen Entrichtung einer Mahl- und Schlachtsteuer« vom 30. Mai 1820 (S. 143). Für das platte Land und die diesem gleichstehenden kleinern Städte wurde eine nach Klassen abgestufte Personensteuer eingeführt. Dieser lag der eigenthümliche Gedanke zu Grunde, dass weder das wirkliche noch das vermuthete Einkommen der Steuerpflichtigen, sondern nur ihre Stellung im äussern Leben die Grundlage zur Vertheilung der neuen Steuer bilden sollte. Keineswegs sollte dabei gesehen werden auf die zahlreichen Abstufungen menschlicher Verhältnisse, sondern nur auf die grossen Abtheilungen, in welche die bürgerliche Gesellschaft nach den Richtungen ihrer Beschäftigung und Bildung von selbst zerfällt. Die Steuer wird in der Regel nach fünf Klassen erhoben, die Hebung geschieht nach Haushaltungen. Von dieser Personensteuer sind aber bestimmt bezeichnete grosse und mittlere Städte ausgenommen, weil hier der Einführung einer Personensteuer in der grossen Beweglichkeit der Bevölkerung und dem anscheinenden Mangel hinreichender Kennzeichen für die Vertheilung der Einwohner nach Steuerklassen Bedenken entgegenstanden, während die Leichtigkeit einen reichlichen Ersatz der Personalsteuer durch Abgaben auf das Vermahlen von Getreide und das Schlachten von Vieh aufzubringen, sowie die alte Gewöhnung für das indirekte Steuersystem sprach. So wurde hier als Ersatz der Klassensteuer die Mahl- und Schlachtsteuer eingeführt und hat sich dieser Dualismus des städtischen und ländlichen Steuersystems bis auf unsere Tage erhalten.

Eine ebenso wichtige Angelegenheit, als die Neugestaltung des Steuerwesens, war die Regulirung der gesammten Staatsschulden; sie erfolgte durch die Verordnung »wegen der künftigen Behandlung des gesammten Staatsschuldenwesens« vom 17. Januar 1820. Die Gesammtsumme der verzinslichen Staatsschuld wird auf 180,091,720 Thaler festgestellt. »Diese Schulden sollen nicht nur von uns, sondern auch von unsern Nachfolgern in der Krone bis zu ihrer endlichen Tilgung unausgesetzt als Lasten des Staates und aller im Staatsverbande befindlichen Glieder betrachtet werden.« Unzweideutig wird auf dem Gebiete des Staatsschuldenwesens die Mitwirkung der zu bildenden National-

vertretung verheissen. »Wir erklären den Staatsschuldenetat auf immer für geschlossen. Sollte der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Nothwendigkeit kommen, zur Aufnahme eines neuen Darlehns zu schreiten, so kann solches nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen. . . Wir hoffen durch diese von uns beabsichtigte künftige Unterordnung dieser Angelegenheit unter die Reichsstände, das Vertrauen zum Staate und zu seiner Verwaltung zu befestigen und unsern aufrichtigen Willen allen Staatsgläubigern gerecht zu werden, um so unzweideutiger an den Tag zu legen, als wir zugleich wegen Sicherstellung, sowie wegen regelmässiger Verzinsung und allmäliger Tilgung aller Staatsschulden, das Nöthige unwiderruflich festsetzen.«

Durch diese Verordnung wurde ferner, ganz im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts, eine Domänenrente von 2,500,000 Thlrn. festgesetzt, »welche zur Aufbringung des jährlichen Bedarfs für den Unterhalt der königlichen Familie, den königlichen Hofstaat und sämmtliche prinzliche Hofstaaten, sowie für alle dahin gehörigen Institute« bestimmt war (B. I. S. 170).

Durch beklagenswerthe Gegenströmungen blieb allerdings die Verheissung der Gesetze von 1810, 1815 und 1820 in Betreff der zu errichtenden Volksvertretung unerfüllt. Das Finanzrecht des preussischen Staates kam aus den Formen des absoluten Staates nicht heraus. Was aber innerhalb dieser zur Ordnung und Kontrolle des Finanzwesens geschehen konnte, wurde im reichen Masse gewährt. Die parlamentarische Kontrolle sollte, dem Wesen des reinen Beamtenstandes entsprechend, durch die neu organisirte Oberrechnungskammer ersetzt werden, deren Instruktion vom 18. December 1824 eine umfassende, wahrhaft mustergültige Dienstpragmatik enthält.

Am 16. Juni 1821 wurde »der allgemeine Etat der Einnahmen und Ausgaben« auf Befehl des Königs veröffentlicht: »Damit jedermann von dem wahren Zustande der Finanzen des Staates vollständig unterrichtet werde und sich überzeuge, dass nicht mehr an Abgaben gefordert werde, als das dringende Bedürfniss für die innere und äussere Sicherheit, sowie zur Erfüllung der zum wahren Vortheile und zur Erhaltung des Staates eingegangenen Verflichtungen unumgänglich nothwendig macht, so

soll der bereits erwähnte Hauptfinanzetat nach erfolgter Prüfung und Feststellung zur öffentlichen Kenntniss kommen und mit dieser Kundmachung von drei zu drei Jahren fortgefahren werden.«

Mochte diese Veröffentlichung vorläufig in noch so unvollkommener Form erfolgen, so lag doch derselben der Gedanke zu Grunde, dass nicht nur das Staatsschuldenwesen, sondern der ganze Staatshaushaltsetat von nun an unter die Kontrolle der Oeffentlichkeit gestellt werden sollte. Der König beabsichtigte damit gewissermassen Rechenschaft über seine Finanzverwaltung vor seinem Volke abzulegen. Seit den Tagen des grossen Kurfürsten verfügten die preussischen Monarchen nach eigenem Ermessen über die ganze Finanzkraft ihres Landes. Anlage, Erhebung, Verwendung der Steuern erfolgte lediglich auf Befehl des Königs. Kein anderer selbstständiger Faktor hatte ein Wort mitzureden. Aber Preussens Herrscher haben diese unbeschränkte Finanzgewalt, trotz mancher Härten und Fehlgriffe im Einzelnen, wesentlich nur im staatlichen Interesse gebraucht. Traditionelles Pflichtgefühl ersetzte die verfassungsmässige Ordnung und machte sie zu den gewissenhaftesten Haushaltern, die je ein Staat gehabt hat. So wuchsen mit innerer Nothwendigkeit aus der unbeschränkten, aber stets im staatlichen Sinne gehandhabten Finanzgewalt der preussischen Könige die Grundsätze hervor, welche dem konstitutionellen Finanzrechte der Zukunft den Boden vorbereiteten. Dahin gehören besonders folgende Punkte:

1) In keinem deutschen Staate ist der selbstständige Begriff der Staatspersönlichkeit auch auf finanziellem Gebiete so früh zur Anerkennung gebracht, als in Preussen. Schon der absolute Staat des vorigen Jahrhunderts kannte nur Staatsvermögen und Staatseinkünfte, welche der Person des Staates als solcher zustanden. Nirgends sind die Domänen so früh als Staatseigenthum anerkannt, wie in Preussen.

2) In keinem deutschen Staate ist die erste Voraussetzung jedes geordneten Finanzwesens — strenge Trennung des fürstlichen Haushaltes von dem des Staates — so früh durchgeführt worden, wie in Preussen. In der sparsam bemessenen Summe, welche der grösste Selbstherrscher des XVIII. Jahrhunderts für seine eignen Bedürfnisse festsetzte, liegt virtuell bereits der Gedanke einer Civilliste ausgesprochen und die Ordnung, welche König Friedrich Wilhelm III. in Betreff des königlichen Kronfideicom-

missfonds im Jahre 1820 festsetzte, war ihrem Wesen nach so konstitutionell, dass man, bei Erlassung der Verfassungsurkunde, nichts besseres thun konnte, als sie unverändert beizubehalten (B. I. S. 170).

3) Nirgends ist in Deutschland eine einheitliche Finanzverwaltung, ein einheitliches, streng geordnetes Etatswesen so früh eingeführt worden, wie in Preussen. Freilich war der Staatshaushaltsplan in seinem ganzen Zusammenhang nur im Kopfe des Königs vorhanden.[1] Strenges Geheimniss umhüllte das Finanzwesen Friedrich's des Gr. Mit der Veröffentlichung des Staatshaushaltes that der absolute Staat den letzten vorbereitenden Schritt zum Verfassungsstaate, zu dessen Verwirklichung auf diesem Gebiete nur noch die Mitwirkung einer Volksvertretung bei Festsetzung des Etats und bei der Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes hinzutreten musste.

III. Das Budgetrecht der Volksvertretung.*

§. 198.

1. Der Etat als wirthschaftlicher Voranschlag.**

Die irgendwie umfangreichere, ausgedehntere Wirthschaft eines Privatmannes, einer Gesellschaft oder Korporation bedarf eines periodischen Voranschlages ihrer Ausgaben und Einnahmen,

---

1) Mirabeau a. a. O. S. 151 sagt: »Pour entendre ceci, il faut se souvenir, que sous Frédéric au commencement de l'année, chaque département présentait l'état des revenus, s'il y en avait et celui des dépenses. Le roi les signait et ils servaient de règle pour guider toute la manutention économique de cette année. . . . C'étaient autant d'objets couverts du plus profond mystère sous l'administration de Frédéric II.«

*) Die staatsrechtlichen Befugnisse der Volksvertretung auf dem Gebiete des Finanzrechtes werden in allen oben erwähnten Werken über allgemeines, deutsches und partikuläres Staatsrecht mehr oder weniger eingehend erörtert. Speziell beschäftigte sich mit dieser Frage: Fricker, »Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanzgesetzes« (Tübinger Zeitschr. für die gesammte Staatsw. B. XVII. Jahrg. 1861. S. 636–702). R. Gneist hat das Verdienst in seiner Schrift: »Budget und Gesetz nach dem konstitt. Staatsrechte Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung« (Berlin 1867), zuerst die wahre Bedeutung des englischen Budgetrechtes dargelegt und die Täuschungen des kontinentalen liberalismus vulgaris schonungslos enthüllt zu haben. Die schärfste juristische Erörterung aller einschlagenden Fragen findet sich in den oben erwähnten beiden Schriften P. Labands, Das Budgetrecht nach der preussischen Verfassungsurkunde und das Finanzrecht des deutschen Reiches.

**) Vergl. darüber besonders L. v. Stein, Finanzwissenschaft B. II. S. 36 ff.

um darauf einen Wirthschaftsplan für einen bestimmten zukünftigen Zeitabschnitt zu bauen. Vor allem bedarf einer solchen Einrichtung der Staat, dessen Wirthschaft die grossartigste und mannigfaltigste auf Erden ist. Eine Staatswirthschaft ohne Staathaushaltsplan ist undenkbar. Die unzähligen Aufgaben des Staates wachsen von Jahr zu Jahr mit der höhern Entwicklung des Staatsbewusstseins; fast alle Aufgaben machen aber Ausgaben nöthig, sodass letztere eine Zunahmetendenz fast ins Unendliche haben; dieser stehen aber, als Schranken, volkswirthschaftliche Erwägungen gegenüber, welche davon ausgehen, dass jede Staatsausgabe mit Opfern für das Vermögen der einzelnen Bürger verbunden und somit rein wirthschaftlich immer vom Uebel für den Einzelhaushalt ist. Es kommt daher immer auf Beantwortung der Frage an, ob der durch die beabsichtigte Ausgabe zu erreichende Zweck ein entsprechendes Aequivalent bietet für das den einzelnen Bürgern zugemuthete Opfer, ob die Ausgabe, wenn auch im immateriellen Sinne, produktiv ist. So muss bei Entwurf des Staatshaushaltsplanes der rein finanzielle Gesichtspunkt stets durch den volkswirthschaftlichen ergänzt und oft korrigirt werden. Somit ist der Staatshaushaltsplan nicht etwa blos eine rechnungsmässige Zusammenstellung von Ausgaben und Einnahmen, sondern »eine Zusammenfassung des ganzen Staatslebens in allen seinen Aufgaben und Zweigen, soweit es durch wirthschaftliche Mittel bedingt wird«.

Jedes Budget besteht aus zwei Hauptabtheilungen, aus der für das Erforderniss oder die Ausgaben und aus der für die Deckung oder die Einnahmen. Auf den beiden Grundlagen, der Nachweisung des gesammten Staatsbedarfes und der wahrscheinlichen Berechnung aller zu erwartenden Einnahmen wird der Etat gebildet.

Je mannigfaltiger und grossartiger das wirthschaftliche Leben eines Staates sich entwickelt, um so kürzer muss die Zeit sein, auf welche der Staatshaushaltsplan gemacht werden kann. In Gross-

---

Rau-Wagner Abth. I. §§. 82—83. S. 198 ff. und die beiden Werke des Frhr. C. v. Czörnig: »Systematische Darstellung der Budgets von Grossbritanien, Frankreich, Preussen und Oesterreich 1862« und dessen Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Kontrolle in Oesterreich, Preussen, Sachsen, Bayern, Würtemberg, Baden, Frankreich und Belgien. Wien 1866.

staaten ist daher die s. g. Finanzperiode immer auf Ein Jahr festgestellt, während kleinere und mittlere Staaten mit ihrem Stillleben Perioden von mehreren Jahren ertragen können. Die Feststellung der Ausgaben, sowie die Berechnung der Einnahmen lässt sich stets nur unter genauer Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse durchführen; sie ist ein Hauptproblem der durch Wissenschaft geleiteten Praxis des Finanzministers und seiner Organe. Hauptgrundlage bilden die Erfahrungen, welche sich aus den Durchschnittsberechnungen früherer Finanzperioden ergeben. So hat die Feststellung des Etats zunächst einen rein wirthschaftlichen Charakter; sie hängt mit keiner bestimmten Staatsform zusammen und muss in einer wohlgeordneten absoluten Monarchie ebenso gefordert werden, wie im konstitutionellen Staate; sie ist die überall unentbehrliche wirthschaftliche Verwaltungsnorm, welche die Staatsgewalt sich selbst vorschreibt.

§. 199.

2. Von der Mitwirkung der Volksvertretung bei der Feststellung des Etats oder vom s. g. Etatgesetze.

Die Landstände des deutschen Territorialstaates hatten schon deshalb keine Mitwirkung bei der Feststellung des Etats, weil es, wie bereits dargethan, keine eigentliche Staatswirthschaft, sondern nur eine landesherrliche Patrimonialwirthschaft gab, aus welcher der Fürst die geringen öffentlichen Bedürfnisse in erster Linie zu bestreiten hatte. Wohl hatten alle besser verwalteten Territorien ihre Kameraletats, für welche Seckendorff bereits eingehende Regeln aufsellt; diese verzeichneten aber nur die eigenen Einnahmen des Landesherrn und die daraus zu bestreitenden Ausgaben. Die ersten Ansätze zu jenem umfassenden Mitwirkungsrechte der Volksvertretung im modernen Staatsrechte, welches wir kurzweg als Budgetrecht bezeichnen, sind indessen doch bereits in dem Steuerbewilligungsrechte der alten Landstände zu suchen, indem vor jeder Steuerbewilligung von ihnen der Nachweis gefordert wurde, dass die eigenen Einnahmen der Kammer für die öffentlichen Bedürfnisse nicht ausreichten und dass deshalb die Deckung in andern Hülfsmitteln, nemlich in Steuern, zu suchen sei. Dieser »Insufficienznachweis« konnte aber nur durch die Vorlage aller

Ausgaben und Einnahmen erbracht werden, woraus dann die Nothwendigkeit von Steuern, als subsidiären Deckungsmittels, hervorging.

Dennoch kann das Budgetrecht der heutigen deutschen Volksvertretung nur im Zusammenhange mit der europäischen Gesammtentwicklung richtig verstanden werden.

In ganz analoger Weise, wie in den kleinen Verhältnissen der deutschen Territorialstaaten, entwickelte sich auch das Budgetrecht des englischen Parlaments aus dem Steuerbewilligungsrechte heraus.[1] Obgleich in England bereits im XIII. Jahrh. der Grundsatz des Steuerbewilligungsrechtes feststand, so lag darin doch noch keine geregelte Theilnahme der Stände an der Fesstellung des Haushaltsetats. Erst seit 1666 wurde es Regel, dass das Unterhaus seinen Geldbewilligungen stehende Klauseln über deren Verwendung anhing. Erst im Laufe des XVIII. Jahrh. bildete sich die heutige Praxis der s. g. Consolidated fundact aus d. h. die verschiedenen in einer Parlamentssession gemachten Geldbewilligungen wurden darin zusammengefasst und durch eine s. g. Generalappropriationsklausel ihre Verwendung nur bis zum bewilligten Gesammtbetrage, zu den bestimmten Zwecken, nach speziellen Titeln, genehmigt. Das Finanzrecht des Unterhauses, wie es sich aus dem mittelaltrigen Steuerbewilligungsrecht gebildet hatte, umfasste darnach drei Punkte: a) das Recht der Zustimmung zu neuen Steuern, zur Erhöhung vorhandener, zur Erneuerung periodischer Steuern, b) die Zustimmung zu allen Staatsanleihen, c) das Ausgabebewilligungsrecht, welches die der Regierung gewährten Mittel für den Dienst des nächsten Finanzjahres nach bestimmten Titeln vertheilt.

Das Budgetrecht des englischen Parlamentes schwebte allerdings bei Gründung aller neuern Verfassungen vor, wurde aber auf dem Kontinente vielfach missverstanden. Nicht das ungetrübte Originalbild Englands, sodern die gefälschte Kopie französischer Staatskünstler bestimmte vielfach die Anschauungen der kontinentalen Politiker. Während es in England feststeht, dass alle Einnahmen, welche der

---

1) Selbstverständlich ruht unsere Darstellung des englischen Budgetrechts hier auf Gneists Schriften, namentlich §. 68 des englischen Verfassungsrechtes B. II. S. 832 ff. (»Das Grundverhältniss von Gesetz und Steuerbewilligung«) und der oben erwähnten Brochüre: »Budget und Gesetz«.

Krone kraft des Gesetzes, also unwiderruflich zustehen, überhaupt nicht Gegenstand einer budgetmässigen Bewilligung und darnach $^5/_6$ aller Staatseinnahmen permanent sind, während ebensowenig die Ausgaben, welche dem Betrage nach gesetzlich feststehen, einer budgetmässigen Bewilligung bedürfen, erfand man im revolutionären Frankreich den unerhörten Satz, dass die Volksvertretung von Jahr zu Jahr alle Einnahmen und Ausgaben des Staates nach freiem Ermessen bewilligen oder versagen könne. Indem man so das englische Budgetrecht, zum Theil sogar absichtlich, verfälschte, meinte man auf dem bequemsten Wege alle Freiheiten wie im Sturme erobern, eine unbedingte Volksherrschaft gründen und das Ministerium ganz der Majoritätenherrschaft unterwerfen zu können. Bei folgerichtiger Durchführung dieses Gedankens würde jede Rechtskontinuität im Staate aufhören. Da fast alle Gesetze mit Ausgaben verbunden sind, so hätten dieselben nach dieser Theorie nur vorläufige Gültigkeit auf ein Jahr. Da alle dafür nöthigen Gelder von der Kammer nach Belieben gestrichen werden könnten, hingen selbst die Rechte der Staatsgläubiger auf jährliche Zinszahlung von dem Belieben der Volksvertretung bei der Feststellung des Budgets ab; das ganze Staatswesen wäre thatsächlich auf »ein kündbares Jahresabonnement« gestellt. Neben einem so aufgefassten Budgetrecht des Volkshauses wäre die staatsrechtliche Bedeutung der Krone und des Oberhauses vernichtet, da jeder noch so weitgehende Beschluss des Volkshauses einfach durch Verweigerung des Budgets durchgesetzt werden könnte. Die Engländer, die eigentlichen Träger des germanischen Rechtsgedankens, welche vor allem eine »Regierung nach Gesetzen« erstrebten, haben selbst nach zwei siegreichen Revolutionen ihren Königen nie solche Bedingungen geboten, wie sie Ludwig XVIII. in der Verfassung vom 4. Juni 1814 §. 9, wie sie Louis Philipp annahmen, wie sie schliesslich in der belgischen Verfassung typische Gestalt gewonnen haben: Art. III: »Les impôts au profit de l'état sont votés annuellement. Les lois, qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. Art. 115: »Chaque année les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'état doivent être portées au budget et dans les comptes.«

Die konstitutionelle Theorie der Franzosen, denen der Grundgedanke des englischen »constitutional law« stets unverständlich

blieb, wirkte seit 1815 auch auf die deutschen Staatsanschauungen ein. Da man in den meisten deutschen Staaten bereits die staatswirthschaftlich korrekte Sitte hatte, einen Finanzplan für das nächste Jahr für alle Ausgaben und Einnahmen aufzustellen, so glaubte man die konstitutionelle Mustertheorie mit einem Schlage zu verwirklichen, wenn man die ganze Staatsrechnung zum Gegenstand Eines Kammerbeschlusses, also zum Gesetze im formellen Sinne, machte. Die fester begründeten Staatsverhältnisse und die tiefer wurzelnde monarchische Autorität liessen aber die Forderungen der »eigentlichen konstitutionellen Theorie« in den seit 1815 errichteten Verfassungen nirgends so ungebrochen zum Ausdrucke kommen, wie in den Charten, der durch Revolutionen tief erschütterten romanischen Völker. In ächt geschichtlicher Weise knüpfte man vielmehr die Mitwirkung der Volksvertretung, bei der Feststellung des gesammten Staatshaushaltes, an das Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände an. Dies zeigt sich besonders charakteristisch in der würtembergischen Verfassung von 1819, welche das moderne Staatsrecht überhaupt möglichst eng mit der dort noch im vorigen Jahrhundert so kräftigen Landesverfassung in Verbindung zu setzen suchte.[1] Die Pflicht der Regierung den Etat den Ständen zur Prüfung vorzulegen wird hier lediglich aus dem Steuerbewilligungsrechte der letztern hergeleitet.

Obgleich sich die pseudokonstitutionelle Theorie der Franzosen in ihrer Unstaatlichkeit mit den noch fortwirkenden Ueberlieferungen

---

1) Wir heben die Sätze dieser Verfassung für die Uebergangsperiode als geradezu typisch hervor: §. 109: Soweit der Ertrag des Kammergutes nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten. Ohne Verwilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine direkte oder indirekte Steuer ausgeschrieben oder erhoben werden. §. 110: Dem Ansinnen einer Steuerverwilligung muss jedesmal eine genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der frühern Staatseinnahmnn und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen. §. 111: Zu dem Ende hat der Finanzminister den Hauptetat den Ständen zur Prüfung vorzulegen. Die einzelnen Minister haben die Ausgaben für ihre Ministerien zu erläutern. §. 113: Die Verwilligung der Steuern darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche die Verwendung dieser Steuern nicht unmittelbar betreffen. §. 124. Die Stände sind berufen — — — die nach gewissenhafter Prüfung für nothwendig erkannten Steuern zu verwilligen. Vergl. hierüber die sehr abweichenden Ansichten von R. v. Mohl, würtemb. Staatsr. Th. I. S. 225 ff. 624 ff. und von P. A. Pfizer, Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der würtemb. Verfassung, mit Rücksicht auf die entgegenstehenden Bestimmungen des deutschen Bundes. Stuttgart 1836.

des alten Ständestaates mannigfach begegnete, so suchten doch alle neuern deutschen Verfassungen nach Mitteln, um die in die Augen springenden Gefahren eines absoluten Steuerverweigerungsrechtes, in Verbindung mit der französischen Budgettheorie, abzuwenden. Ein wenigstens dilatorisches Mittel den Konflikt hinauszuschieben, fanden einige Verfassungen in der Bestimmung, dass die Regierung berechtigt sein sollte, die früher bewilligten Steuern noch eine gewisse Zeit (6 Monate bis 1 Jahr) in der neuen Finanzperiode fortzuerheben (Bayern Tit. VII. §. 7, Baden §. 62 haben 6 Monate, Würtemberg §. 114: 4 Monate, Hessen-Darmstadt §. 69 und Koburg §. 73: ein Jahr u. s. w.). Am meisten weicht hier die preussische V.-U. von der französisch-belgischen Schablone ab, indem sie in Art. 109 erklärt: »die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.« So sehr diese Bestimmung als »unkonstitutionell« angefochten worden ist', so stimmt sie doch gerade mit dem englischen »constitutional law« in dieser Beziehung überein. Vor allem aber sprechen die meisten deutschen Verfassungen, welche den Ständen das Recht der Steuerbewilligung einräumen, in verschiedenartiger Formulirung den Grundsatz aus: dass die Stände verpflichtet sind, für die Deckung der für den öffentlichen Dienst nothwendigen Ausgaben soweit zu sorgen, als sie aus den eigenen Mitteln des Staates nicht bestritten werden können, dass sie zwar das Recht haben, das Budget zu prüfen und zu bewilligen, dass sie aber Ausgaben, welche auf bestimmten bundes- oder landesgesetzlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen beruhen, nicht verweigern dürfen; sie erkennen daher kein Steuerbewilligungsrecht in dem Sinne an, dass die für den Staatsbedarf nothwendigen Steuern auch willkührlich verweigert werden könnten, und sprechen dies indirekt dadurch aus, dass sie den Ständen verbieten, die Bewilliguung der Steuern an Bedingungen zu knüpfen, »welche den Zweck und die Verwendung derselben nicht unmittelbar betreffen«. (Bayern Tit. VII. §. 9, Baden §. 56, Würtemberg §. 113, Hessen-Darmstadt §. 68 u. s. w. Auch in England wird jede s. g. bepackte Geldbill, tacked bill, verworfen.) Insofern ist selbst der Bundesbeschluss vom 28. Juni 1832 staatsrechtlich korrekt, als er erklärt: »dass keinem deutschen Souverän die zur Führung einer der Landesverfassung ent-

sprechenden Regierung erforderlichen Mittel verweigert werden dürfen und dass deshalb auch die Bewilligung der zur Führung der Regierung erforderlichen Steuern von den Ständen weder mittelbar noch unmittelbar durch die Durchsetzung anderweiter Wünsche und Anträge bedingt werden könne«. Dabei ist die Regierung stets verpflichtet, durch rechtzeitige Vorlegung eines ordentlichen Budgetentwurfes dem Landtage den Nachweis zu führen, welche Ausgabeposten auf einer Rechtspflicht beruhen oder für die Ausführung gesetzlicher Einrichtungen oder sonst für die Fortsetzung des Staatslebens nothwendig sind. Für derartige Ausgaben müssen die Stände die Deckungsmittel bewilligen. Darauf, ob eine solche Nothwendigkeit vorliegt oder nicht und ob die Deckung gerade durch die von der Regierung vorgeschlagene Steuergattung erfolgen soll, ist das Prüfungsrecht der Stände gerichtet. Wo es sich dagegen um die Deckung blos nützlicher Ausgaben handelt, welche durch keine rechtliche oder thatsächliche Nothwendigkeit bedingt sind, können die Stände nach ganz freiem Ermessen eine solche Forderung der Regierung erfüllen oder zurückweisen. Freilich ist mit einer solchen Unterscheidung nothwendiger und blos nützlicher Ausgaben die Möglichkeit eines Konfliktes nicht abgeschnitten, denn in vielen Fällen wird die Volksvertretung eine Ausgabe nur für eine nützliche oder gar für eine unnütze erklären, welche die Regierung für eine nothwendige und deshalb nicht zu verweigernde hält. Blos materielle Rechtssätze über die Verwilligungspflicht der Stände können freilich nie genügen, wo sich zwei selbstsändige Willensubjekte gegenüberstehen, die nicht genöthigt sind, ihre verschiedenartigen Auffassungen einer höhern, formellen Entscheidung in Form eines Rechtsspruches zu unterwerfen. Dennoch sind solche materielle Rechtssätze nicht ganz werthlos, indem sie der Volksvertretung nicht nur ihr Recht, sondern auch ihre Pflicht der Budgetbewilligung ins Gewissen rufen und der unstaatlichen Vorstellung entgegentreten, als ob die Bewilligung oder Verweigerung der Steuern, bez. des gesammten Budgets, ein nach subjektivem Ermessen auszuübendes Recht sei, welches, als parlamentarisches Machtmittel, zum Sturze eines Ministeriums, zur Durchsetzung jedes beliebigen s. g. Volkswunsches gebraucht werden dürfe. Nur die oberflächliche Auffassung der Rotteck-Welckerschen Schule mit ihrem französischen

Firnisse hat solche Ansichten in Deutschland verbreitet, während alle ernsten Lehrer des positiven deutschen Staatsrechts — H. A. Zachariä, Pözl, R. v. Mohl, v. Gerber u. s. w. — dieselben einstimmig als undeutsch und unstaatlich verurtheilt haben. Wo solche Sätze über die staatsrechtlichen Pflichten der Stände auf dem Gebiete des konstitutionellen Finanzrechtes auch nicht ausdrücklich in die Verfassungsurkunde aufgenommen sind, wie in Preussen, so müssen sie doch als selbstverständlich aus der organischen Natur des Staates überhaupt, sowie aus der deutschrechtlichen Auffassung der Monarchie, hergeleitet und geltend gemacht werden.

§. 200.

3. Staatsrechtlicher Charakter des s. g. Etatgesetzes.

Im absoluten Staate erscheint der Etat als eine Vorschrift, welche sich die Staatsgewalt selbst in Betreff ihrer zu machenden Ausgaben und zu erhebenden Einnahmen für eine gewisse Zeitperiode setzt; er hat daher entschieden den Charakter einer Verwaltungsnorm. Wenn nun im konstitutionellen Staate zur Feststellung derselben die Mitwirkung und Zustimmung der Volksvertretung verlangt wird, wie dies auch in der preuss. V.-U. Art. 99 geschieht:

»Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.«

so fragt sich, ob der Etat dadurch seinen juristischen Charakter verändert? Jedenfalls kann dies nicht blos durch die ihm beigelegte Bezeichnung »Gesetz« geschehen. Wir haben gesehen, dass das konstitutionelle Staatsrecht einmal den Sprachgebrauch eingeführt hat, alles Gesetz zu nennen, was durch die Uebereinstimmung der Krone und beider Häuser zu Stande gekommen ist (B. II. S. 209), ohne dass dabei irgendwie auf den Inhalt einer solchen Festsetzung Rücksicht genommen wird. In dieser rein formellen Bedeutung ist der Etat unzweifelhaft Gesetz, nicht aber seinem Inhalte nach. Eine blosse Verwaltungsnorm kann dadurch niemals materiell Gesetz werden, dass dazu die Zustimmung eines andern Faktors verlangt wird. Das Feststellen

von Einnahmen und Ausgaben in einer zukünftigen Periode beruht auf einer Berechnung, die sogar grossentheils nur eine Wahrscheinlichkeitsberechnung ist. Wenn die einzelnen Minister ihre voraussichtlichen Ausgaben mit der Kammer feststellen, wenn der Finanzminister berechnet, wie viel Domänen, Steuern, Zölle etwa eintragen werden und das Resultat dieser Zusammenstellung und Berechnung von der Volksvertretung genehmigt wird, so ist dies nichts weniger als eine Rechtsnorm, welche allein den Inhalt eines Gesetzes ausmachen kann.

Kurz auch im konstitt. Staate bleibt die Festsetzung des Etats ein Verwaltungsakt, nur mit dem Unterschiede, dass dazu die Zustimmung der Volksvertretung nothwendig ist. Es zeigt sich auch hier wieder, wie unhaltbar die abstrakte Theorie der Theilung der Gewalten für den konstitt. Staat ist. Die Kammern sind nicht blos auf die Theilnahme an der Gesetzgebung beschränkt, sie üben vielmehr durch ihre finanziellen Befugnisse indirekt eine weitgehende Kontrolle über die ganze Staatsverwaltung. Ihre Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes ist einerseits eine vorhergehende, indem der Etat für die nächste Finanzperiode nur im Einverständnisse mit ihnen festgestellt werden kann, andrerseits eine nachträgliche, indem ihnen, nach Ablauf des Verwaltungsjahres, Rechnung über die wirklichen Einnahmen und Ausgaben gelegt werden muss und sie allein die Entlastung der Regierung aussprechen können. Beides sind sich gegenseitig ergänzende Akte der Kontrolle des Staatshaushaltes und dadurch mittelbar der ganzen Staatsverwaltung. Dass die Feststellung des Etats eigentlich ein Verwaltungsakt sei, hatten schon verschiedene Schriftsteller, wie H. A. Zachariä, Fricker, Gneist und v. Gerber, ausgesprochen[1]; die daraus hervorgehenden praktischen Folgerungen hat zuerst Laband mit grosser juristischer Schärfe gezogen. So lange man die Feststellung des Etats für einen Akt der Gesetzgebung ansah, glaubte man, dass die Kammern hier ganz mit derselben Freiheit verfahren könnten, wie bei der Annahme, Veränderung oder Ablehnung jedes andern Gesetzentwurfes. Wenn man dagegen in der Feststellung des Etats lediglich einen Verwaltungsakt erkennt, so folgt, dass derselbe,

---

1) Auch der Abgeordnete Dr. Friedenthal sagte schon am 9. April 1867 in der Sitzung des Reichstages: »Ich halte die Feststellung des Budgets nicht für einen Akt der Gesetzgebung, sondern für einen Akt der Verwaltung.«

wie alle Verwaltungsakte, nur nach den bestehenden Gesetzen stattzufinden hat. Soweit gültige Gesetze bestehen, durch welche Einnahmen oder Ausgaben mittelbar oder unmittelbar bestimmt sind, ist weder von einem freien Ermessen der Regierung noch der Kammern die Rede. Beide stehen unter dem bestehenden Landesgesetze, bis dies durch Uebereinstimmung aller Faktoren abgeändert oder aufgehoben ist. So wenig die Kammern das bestehende Recht und gesetzliche Einrichtungen direkt durch einseitige Beschlüsse aufheben können, ebensowenig können sie es indirekt durch Verringerung der zu ihrer Durchführung erforderlichen Ausgaben. In Betreff der bei weitem meisten Ausgaben und Einnahmen ist das völlige freie Bewilligungs- und Verweigerungsrecht des Landtages ausgeschlossen; dasselbe steht ihm nur in Betreff solcher Ausgaben zu, welche nicht auf gesetzlichen Grundlagen und dauernden Einrichtungen beruhen und nur zu nützlichen Zwecken bestimmt sind, ebenso in Betreff solcher Einnahmen, welche nur aus, auf Jahresfrist bewilligten Steuern fliessen. Aber auch bei den an sich nothwendigen Ausgabeposten ist den Kammern nicht jedes freie Ermessen genommen.

Nur wo auch der Betrag einer solchen Ausgabe ziffermässig feststeht, wie bei den Zinsen der Staatsschuld, bei den Kronfideicommissfonds, bei den Matrikularbeiträgen, haben sie nichts weiter zu thun, als dieselben, als feststehende Rechnungsposten, in den Etat aufzunehmen. Ihr Verfahren ist hier ein rein »kalkulatorisches«. Bei den meisten andern gesetzlich nothwendigen Ausgabeposten steht zwar die Existenz derselben fest, nicht aber die Höhe ihres jährlichen Betrages. Vieles kann hier vielleicht mit weniger Kosten erzielt werden, als es die Regierung beabsichtigt. Wenn daher die Kammern der Ansicht sind, dass die Regierung für gewisse, an sich nothwendige Zwecke zu viel ausgeworfen hat, so können sie mindern und streichen, wenn nur durch diese Abstriche die gesetzliche Einrichtung nicht unmöglich gemacht, der als nothwendig anerkannte Zweck nicht vereitelt wird. Keinesfalls ist der Landtag berechtigt, durch Verweigerung der nothwendigen Ausgaben die Existenz gesetzlicher Einrichtungen in Frage zu stellen, andrerseits ist die Regierung nicht berechtigt, jede ihr gutdünkende Summe dafür zu verlangen und festzusetzen trotz des Widerspruchs des Landtages, welcher sie für zu hoch ge-

griffen hält. Es lässt sich nicht leugnen, dass gerade hier eine verschiedenartige Auffassung zwischen Regierung und Volksvertretung obwalten und dass aus deren hartnäckiger Festhaltung ein Konflikt hervorgehen kann, dessen Lösung in blos materiellen Rechtssätzen nicht gefunden werden kann, so lange es an einer formell bindenden Entscheidung fehlt, welche sich die in ihrer Sphäre selbstständigen Faktoren, als dem Ausspruch einer höhern Autorität, zu unterwerfen haben.

§. 201.

4. Rechtliche Folgen des zu Stande gekommenen oder nicht zu Stande gekommenen Etats.

a) Fall des zu Stande gekommenen Etats.

Da es sich bei der Feststellung des Etats um zukünftige, meist nur auf Wahrscheinlichkeitsannahmen beruhende Thatsachen handelt, so wird derselbe vielfach durch das Eintreten oder Nichteintreten derselben von selbst rektificirt. Im Wesen des Etats liegt keine absolut bindende Vorschrift; es kann von demselben abgewichen werden, aber dies soll nie ohne nachweisbaren Grund geschehen. So ist die Regierung nicht verpflichtet, alle in den Etat aufgenommenen Ausgaben, in der ganzen Höhe des Betrages, zu machen; sie kann thatsächlich bisweilen gar nicht in der Lage sein, eine solche Ausgabe zu machen, weil ihre Veranlassung hinweggefallen ist; sie kann auch zu der Einsicht gekommen sein, dass sich die Aufgabe mit geringern Kosten erreichen lässt, als mit den im Etat ausgesetzten. Die Regierung kann sich für die Unterlassung einer bewilligten Ausgabe oder für die nicht volle Verwendung der bewilligten Mittel dem Tadel der Kammern aussetzen, staatsrechtlich ist sie nur verpflichtet, für Mehrausgaben die nachträgliche Genehmigung der Kammern einzuholen. Als Mehrausgaben erscheinen sowohl die Ausgaben, für welche der Etat gar keine Deckungsmittel angewiesen hat (ausseretatmässige Ausgaben, qualitative Etatüberschreitungen), als diejenigen, wo die im Etat festgestellte Summe überschritten worden ist (eigentliche oder quantitative Etatsüberschreitungen); beide werden nach gleichen Grundsätzen behandelt. Es ist eine prinzipiell falsche Auffassung, wenn man jede Leistung einer Ausgabe, welche im Etat gar nicht

vorgesehen war, sowie jede Mehrausgabe für einen Posten, der im Etat niedriger fixirt war, für eine Verletzung des Etatsgesetzes, für eine eigentlich ungesetzliche Handlung ansieht, für welche stets »Indemnität« erbeten werden müsse. In vielen Fällen konnten weder Kammern noch Regierung die plötzlich eintretenden Staatsbedürfnisse voraussehen, in andern Fällen wurden die Ausgaben durch Veränderung der Konjunkturen wesentlich erhöht.

Die Staatsregierung würde in solchen Fällen geradezu pflichtwidrig handeln, wenn sie, in pedantischer Einhaltung des Etats, eine solche Mehrausgabe unterlassen und dadurch das Staatswohl gefährden wollte. Der Unterschied liegt für sie nur darin, dass sie, bei Leistung der im Etat bewilligten Ausgaben von jeder Verantwortlichkeit frei ist, während sie bei jeder Etatsüberschreitung auf die Verantwortlichkeit hin handelt, dem Landtag die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der gemachten Ausgabe beizubringen. Aber auch hier steht es nicht im willkührlichen Ermessen des Landtages, seine Genehmigung beliebig zu ertheilen oder zu versagen. Wenn nemlich nachgewiesen werden kann, dass die nicht bewilligte Ausgabe zur Durchführung der Gesetze, zur Erhaltung bleibender Einrichtungen und überhaupt im Interesse des Gemeinwohls dringend geboten und zugleich unaufschiebbar war, so ist der Landtag verpflichtet, einem solchen Nachtragsetat ebenso seine Genehmigung zu ertheilen, als wenn der Posten gleich in den ursprünglichen Etat mit aufgenommen wäre. Die nachträgliche Ertheilung der Genehmigung ist eine »Rektificirung des ursprünglichen Etats, eine das Budget ergänzende und abändernde Vereinbarung der Kammern mit der Regierung«.

In Betreff des Begriffes »Etatsüberschreitungen« bestand zwischen der Staatsregierung und dem Landtage in Preussen eine langjährige Kontroverse. Die Regierung wollte nemlich, den Häusern des Landtages gegenüber, nur solche Ausgaben als Etatsüberschreitungen gelten lassen, welche bei den einzelnen Kapiteln und Titeln des durch das s. g. Budgetgesetz festgestellten, in die Gesetzsammlung aufgenommenen Staatshaushaltsetats als Mehrausgaben hervorträten, indem sie der Ansicht war, dass die Häuser des Landtages verfassungsmässig nicht berechtigt wären, eine ausgedehntere Verantwortlichkeit, auf den Grund ihrer Befugniss zur Entlastung der Staatsregierung, geltend zu machen, und dass eine

solche, insbesondere aus Abweichungen von den dem publicirten Staatshaushaltsetat zu Grunde liegenden, zur Prüfung der Häuser des Landtages gelangenden Spezial-Etats und Nachweisungen nicht hergeleitet werden könne. Diesem Standpunkte der Regierung gegenüber verlangte das Abgeordnetenhaus: »dass für Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 alle Mehrausgaben zu erachten seien, welche gegen die einzelnen Kapitel, Titel und Titelabtheilungen des nach Art. 99 festgestellten Staatshaushaltsetats und den ihm zu Grunde liegenden, zur Prüfung des Landtages gelangten Spezialetats stattgefunden haben, soweit nicht einzelne Titel und Titelabtheilungen in den Etats als übertragbar ausdrücklich bezeichnet sind und bei solchen die Mehrausgaben bei einem Titel oder bei einer Titelabtheilung durch Minderausgaben bei andern ausgeglichen worden sind«. Erst durch das Gesetz betr. »die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer« von 1872 §. 19 hat der Begriff der Etatsüberschreitungen seine gesetzliche Bestimmung erhalten: »Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der V.-U. sind alle Mehrausgaben, welche gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99. festgestellten Staatshaushalts oder gegen die von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats stattgefunden haben, soweit nicht einzelne Titel in den Etats als übertragbar ausdrücklich bezeichnet sind und bei solchen die Mehrausgaben bei einem Titel durch Minderausgaben bei andern ausgeglichen werden. Unter dem Titel eines Spezialetats im Sinne dieses Gesetzes ist jede Position zu verstehen, welche einer selbstständigen Beschlussfassung der Landesvertretung unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist. Eine Nachweisung der Etatsüberschreitungen und der ausseretatsmässigen Ausgaben ist jedesmal im nächsten Jahre, nachdem sie entstanden sind, den Häusern des Landtages zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen.«

b) Der Fall des nicht zu Stande gekommenen Etats.

Wenn Art. 99 der V.-U. sagt: »Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird

jährlich durch ein Gesetz festgestellt«, so geht dieser Artikel von der Voraussetzung aus, dass eine Vereinbarung zwischen der Regierung und beiden Häusern zu Stande kommen muss, und schweigt ganz über den immerhin möglichen Fall, dass eine solche vor dem Beginne des neuen Finanzjahres nicht zu Stande gekommen ist. In andern deutschen Staaten hat man diesen Fall insofern berücksichtigt, dass man die Fortdauer des vorjährigen Etats noch auf ein halbes oder ganzes Jahr verfassungsmässig sanktionirte. In Preussen hatte man die Absicht eine ähnliche Bestimmung in die Verfassung zu bringen, kam aber damit, wegen der verschiedenen Meinungen beider Kammern über die Länge der Zeitdauer, nicht zu Stande. Jedenfalls sieht die V.-U. das Zustandekommen des Etats vor dem Beginn der neuen Finanzperiode als eine rechtliche Nothwendigkeit an. Zu den bereits vorhandenen materiellen Rechtsgründen, auf welchen die Einnahmen und Ausgaben des Staates meistens schon ruhen, soll in »dem konstatirten Einverständnisse zwischen Regierung und Volksvertretung« noch eine formelle Ermächtigung der Regierung zur Erhebung der Einnahmen und zur Leistung der Ausgaben hinzutreten, wodurch das jedesmalige Zurückgehen auf den materiellen Rechtsgrund der einzelnen Posten überflüssig gemacht wird. Wenn dieses Einverständniss thatsächlich nicht rechtzeitig zu Stande kommt, so ist dies unzweifelhaft ein anomaler Zustand, eine objektive Verletzung oder Nichterfüllung des Art. 99. Damit ist aber keineswegs entschieden, wem diese Verletzung der Verfassung subjektiv zur Last fällt. Selbst wenn das Institut der Ministeranklage bei uns praktisch bestände, würde keineswegs das Nichtzustandekommen des Etats an und für sich den Thatbestand einer »Verfassungsverletzung« für eine Ministeranklage begründen. Das Ministerium kann vielmehr vollkommen unschuldig an dem Nichtzustandekommen sein. Die Schuld kann vielmehr lediglich auf das Abgeordnetenhaus fallen, indem es Ausgaben gestrichen hat, zu deren Bewilligung es rechtlich verpflichtet war z. B. Matrikularbeiträge für das Reich, Zinsen für die Staatsschuld, oder indem es durch Langsamkeit der Berathungen das Zustandekommen des rechtzeitig vorgelegten Etats vor dem Beginne des neuen Jahres vereitelt hat. Die Schuld kann aber auch auf Seiten des Herrenhauses liegen, wenn es den vom Abgeordnetenhause herübergebrachten Etat zu einem Zeitpunkte

verworfen hat, wo an das Durchbringen eines neuen Etats vor Ablauf des alten Finanzjahres nicht mehr zu denken ist.

Vorläufig handelt es sich nur um die praktisch wichtige Frage, was soll geschehen, wenn das Etatsjahr abgelaufen und kein neues Etatsgesetz zu Stande gekommen ist? Nach der Theorie, dass das s. g. Etatsgesetz ein wahres Gesetz auch im materiellen Sinne ist, dass in ihm die ausschliessliche gesetzliche Grundlage für die ganze Finanzwirthschaft des Staates, die einzige, nicht blos formelle Ermächtigung der Regierung zur Leistung von Staatsausgaben liegt, kommt man freilich zu dem Resultat, dass die Regierung bei nicht zu Stande gekommenem Etatsgesetz vom 1. Januar ab, gar keine Ausgaben mehr zu leisten befugt sei. Nach dieser Theorie müsste die Regierung selbst solche Zahlungen einstellen, welche auf civilrechtlichen Verpflichtungen beruhen, wie die Zinsen der Staatsschuld, sie müsste die Armee entlassen, die Gerichte schliessen u. s. w., während auch bei nicht zu Stande gekommenem Etat nach Art. 109 der V.-U. alle Einnahmen aus Steuern, Zöllen u. s. w. massenweis in die Staatskasse fliessen und daselbst unbenutzt liegen bleiben würden. Ein Satz, welcher in seiner Folgerichtigkeit zu Absurdidäten, ja zur Auflösung des Staates selbst führen würde, kann auch vom Standpunkt des Staatsrechtes aus nicht richtig sein, dessen höchstes Gebot Erhaltung des Staates ist. Dass also das Ministerium auch bei Nichtzustandekommen des Etats nicht die Staatskasse zu schliessen braucht, sondern gewisse Ausgaben zu leisten verpflichtet und berechtigt ist, liegt ausserhalb allen Zweifels. Es fragt sich nur, nach welchen Rechtsgrundsätzen das Mass der zu leistenden Ausgaben zu bestimmen ist. Während allerdings der formelle Rechtstitel der Ausgabenleistung fehlt, machen sich die materiellen Rechtstitel, welche der formellen Ermächtigung sonst zu Grunde liegen, durch sie aber in den Hintergrund gedrängt werden, wieder geltend und bestimmen die Befugnisse des Ministeriums in Betreff der zu machenden Ausgaben. Die rechtliche Grundlage der bei weitem meisten Ausgaben ruht aber nicht erst auf dem Etat, sondern ist auch ohne Etat vorhanden. Staatsrechtlich hat das Zustandekommen des Etats für das Ministerium den Vortheil, dass es, durch das formell konstatirte Einverständniss wegen der Leistung aller etatsmässiger Zahlungen ausser Verantwortlichkeit ist, indem

es durch die formelle Zustimmung der Kammern vollkommen gedeckt wird. Leistet es dagegen bei Nichtzustandekommen des Etats Ausgaben, so thut es dies auf eigene Verantwortung hin d. h. es muss dem Landtage nachweisen, dass jede gemachte Ausgabe durch das Gesetz erfordert oder durch das Staatswohl geboten war. Kurz, es trifft das Ministerium die Beweislast, indem es der Landesvertretung gegenüber die Gesetzlichkeit und Nothwendigkeit jeder einzelnen Ausgabe darlegen muss. Dabei steht es aber auch hier der Volksvertretung nicht frei, dieser oder jener Ausgabe beliebig die Genehmigung zu versagen, welche sie zu bewilligen rechtlich verbunden gewesen wäre, wenn der Etat rechtzeitig zu Stande gekommen gewesen wäre.« Die Befugniss der Regierung, Staatsausgaben zu leisten, dauert fort und die Pflicht für diese Ausgaben die Genehmigung des Landtages zu erlangen, dauert ebenfalls fort. Die Ertheilung dieser Genehmigung ist auch keineswegs ein parlamentarischer Gnadenakt. Dieselben Grundsätze, welche bei der Berathung des Etats dem Streichungsrechte des Abgeordnetenhauses Grenzen ziehen uud welche für die Prüfung und Genehmigung der Etatsüberschreitungen zur Richtschnur dienen, involviren für den Landtag die rechtliche Pflicht, bei der Prüfung einer ohne Etatsgesetz geführten Verwaltung alle diejenigen Ausgaben zu genehmigen, welche er auch aus dem Voranschlage nicht hätte streichen dürfen.«

Indem wir uns insoweit den scharfsinnigen, bis jetzt unwiderlegt gebliebenen Ausführungen Labands anschliessen, können wir ihm in einem andern wichtigen Punkte nicht beitreten. Wenn er nemlich bei den für dauernde Zwecke bestimmten Budgetsätzen, insofern jene nur schon einmal bewilligt worden sind, das früher zwischen Regierung und Kammern vereinbarte Budget solange als bindend betrachtet, bis eine neue Willenseinigung zwischen den massgebenden Faktoren zu Stande gekommen sei, so steht diese Auffassung Labands mit der wirthschaftlichen und staatsrechtlichen Bedeutung des s. g. Etatsgesetzes in Widerspruch. Gerade weil die Bedürfnisse eines grossen Staatswesens in fortwährender Veränderung begriffen sind, weil auch bei Ausgaben, welche dazu bestimmt sind, nothwendige dauernde Einrichtungen zu erhalten und unentbehrliche Bedürfnisse zu decken, durch veränderte Verhältnisse Ersparnisse geboten oder wenigstens möglich sein können, kurz, weil die ganze Finanzwirthschaft einen veränderlichen Cha-

rakter hat, hat man Finanzperioden von kurzer Frist angeordnet. Dauer liegt im Wesen des Gesetzes, Periodicität im Wesen des Etats. Wenn Labands Ausführung in Betreff der Kontinuität des Staatswillens im allgemeinen als richtig anerkannt werden muss und der Satz an und für sich unbestreitbar ist: »dass das bestehende Recht seine Gültigkeit behält, bis eine Uebereinstimmung der s. g. gesetzgebenden Faktoren über eine Abänderung erzielt und durch ein Gesetz ausgesprochen ist«, so ist er doch gerade auf das s. g. Etatsgesetz unanwendbar, welches seinem Wesen und dem ausdrücklichen Wortlaut der V.-U. nach, eben nur auf eine kurze Periode, d. h. auf ein Jahr, festgestellt wird. Gerade wenn man den richtigen Standpunkt festhält, dass die Feststellung des Etats ein Verwaltungsakt und kein Gesetz ist, ist es unmöglich zu behaupten, dass eine ausdrücklich nur für ein Jahr angeordnete Feststellung, schon deshalb, weil der Zweck ein fortdauernder ist, nebenbei die Bedeutung einer fortwirkenden gesetzlichen Sanktion auch des für diesen Zweck ausgeworfenen Betrages in sich schliesse. Allerdings ist die von Laband vertheidigte Theorie schon im Ministerialbeschlusse vom 16. December 1850 aufgestellt worden, indem derselbe erklärt: »Diejenigen Ausgaben der laufenden Verwaltung (Ordinarium), welche aus dem durch das Gesetz vom 11. März 1850 festgestellten Staatshaushaltsetat für 1850 unverändert in den Etat für 1851 übergegangen sind, können ohne besondern Nachweis ihrer Nothwendigkeit sofort zahlbar gemacht werden. Alle übrigen in den Etat für 1851 vorläufig übernommenen Ausgaben, also namentlich die der laufenden Verwaltung (Ordinarium) angehörigen Ausgabeerhöhungen und alle zur Bestreitung ausserordentlicher Bedürfnisse bestimmten Ausgabefonds (Extraordinarium) dürfen nur dann angewiesen werden, wenn entweder eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung besteht oder die Ausgabe nach dem Ermessen des Verwaltungschefs, ohne Gefahr für den geregelten Gang der Verwaltung oder für andere wichtige Staatsinteressen nicht ausgesetzt werden kann.« Auch sind diese Maximen jahrelang von der Regierung thatsächlich befolgt worden, denselben ist aber stets vom Abgeordnetenhause widersprochen worden. »Aus der ursprünglich durch Vernachlässigung entstandenen schweren Verfassungskrankheit hat sich das richtige Verständniss für den klaren Wortlaut des Art. 99 herausgearbeitet«, indem die

königliche Thronrede vom 5. August 1866 ausdrücklich aussprach: »Die in dieser Zeit (1862—1865) geleisteten Ausgaben entbehren der gesetzlichen Grundlage, welche der Staatshaushalt, wie Ich wiederholt anerkenne, nur durch das nach Art. 99 der Verfassung alljährlich zwischen der Regierung und den beiden Häusern des Landtags zu vereinbarende Gesetz enthält«, was durch die Worte des Indemnitätsgesetzes bestätigt wurde: »Die Uebersichten der Staatseinnahmen und Ausgaben sollen für die Jahre 1862, 1863, 1864, 1865 statt des verfassungsmässigen und alljährlich vor Beginn des Etatsjahres zu vereinbarenden Staatshaushaltsgesetzes als Grundlagen für die Rechnungslegung und die Entlastung der Staatsregierung dienen.« Auch wurde von dem Regierungskommissarius damals ausdrücklich erklärt: »dass der Standpunkt des Staatsministerialbeschlusses vom 16. December 1850 von der königlichen Staatsregierung verlassen worden sei«.[1]

Indem nach der Labandschen Theorie das Nichtzustandekommen des Etats eigentlich gar nicht mehr als etwas Verfassungswidriges erscheint und durch das ohne weiteres anerkannte Fortgelten des letzten Etatsgesetzes seine normale Regel erhält, fällt für die Regierung jedes zwingende Motiv hinweg, alles aufzubieten, um aus diesem Zustande herauszukommen und mit allen Kräften nach einem Einverständnisse mit der Volksvertretung zu streben. Auch nach unserer Ansicht soll die Regierung bei Nichtzustandekommen des Etats keineswegs die Kassen schliessen; sie ist berechtigt und verpflichtet in dem eintretenden anomalen Zustande alle gesetzlichen und nothwendigen Ausgaben zu leisten, aber sie thut es auf ihre eigene Verantwortlichkeit hin und übernimmt die Verpflichtung, für jede Ausgabe den Nachweis ihrer Gesetzlichkeit und Nothwendigkeit zu führen; sie ist daher in einer viel unsicherern Lage, als wenn sie durch das zu Stande gekommene Etatsgesetz formell so gedeckt ist, dass sie niemals auf die materiellen Rechtsgründe und die thatsächliche Nothwendigkeit der einzelnen Ausgabeposten zu rekurriren braucht. Mag bei den unentwickelten Rechtsmitteln,

1) Vergl. hierüber den Bericht der Budgetkommission über den Antrag des Abgeordneten Michaelis, Anlagen zu den stenogr. Berichten des Abgeordnetenhauses $18^{66}/_{67}$. Th. II. No. 167. S. 739 ff. Stenogr. Berichte des Abgeordnetenhauses von 1866. Erster Band S. 147 ff. (Debatten über den Gesetzentwurf »die Indemnität betreffend«.)

welche der preussischen Volksvertretung zu Gebote stehen, auch die Regierung juristisch von dieser Verantwortlichkeit nicht viel zu befürchten haben, moralisch[1]) ist es doch von grossem Gewicht, dass man den Zustand des nicht zu Stande gekommenen Etatsgesetzes nicht wie einen normalen, der seine Regel hat, ansieht, sondern wie einen abnormen, verfassungswidrigen, in welchem die Regierung nur nach den Geboten des Nothstandes die Staatswirthschaft weiter zu führen berechtigt und verpflichtet ist.

§. 202.

5. Verfahren bei Aufstellung des Etats und verschiedene Berechtigung der beiden Häuser.

In allen frühern Entwürfen der preussischen Verfassung, wie in der s. g. oktroyirten V.-U. vom 6. December 1848, ging man von der Gleichberechtigung beider Kammern, welche gleichmässig Wahlkammern sein sollten, in Betreff aller finanziellen Befugnisse aus, wobei das belgische Muster bestimmend wirkte. Erst als die königliche Botschaft vom 7. Januar 1850 an die Stelle einer reinen Wahlkammer eine anders zusammengesetzte Kammer zu errichten beabsichtigte, bot sie, gewissermassen als Aequivalent für diese Abänderung, den Vorschlag, dass alle Finanzgesetzentwürfe zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden sollten. Mit diesem blos zeitlichen Vorrange in Betreff der Finanzgesetze begnügte man sich im Schoosse der Revisionskammern nicht und brachte die weit schwerer wiegende Bestimmung in die revidirte V.-U., dass der Staatshaushaltsetat von der ersten Kammer nur im Ganzen (en bloc) angenommen oder abgelehnt werden dürfe. Art. 62. Abs. 3 lautet: »Finanzgesetzentwürfe und Staatshaus-

1) Ueber die Verantwortlichkeit der Minister sagte damals (S. 200) G. v. Vincke: »Ausser den materiellen Folgen an Leib und Leben und an baarer Habe, die jemanden dem Strafrichter und dem Civilrichter gegenüber treffen können, hat man doch noch irgend Etwas, das ist die eigene Ehre und wenn die eigene Ehre angefochten ist, wenn die moralische Verantwortlichkeit in Anspruch genommen wird und wenn der Fall nun eintritt, dass Ihnen durch Ihr Votum diese moralische Verantwortlichkeit abgenommen wird, so halte ich das für wesentlicher, als irgend eine Strafe von, ich weiss nicht, wie vielen Jahren oder einer Summe von Thalern, die etwa von dem Civil- oder Criminalrichter ausgesprochen werden kann. Gerade in dieser moralischen Entlastung finde ich die grösste Bedeutung des Indemnitätsgesetzes für die Minister.«

haltsetats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt.«

Zur Annahme dieses Satzes, welcher aus englischen Parlamentsgewohnheiten in die Verfassungen vieler kontinentaler Staaten übergegangen ist[1], führte besonders die politische Erwägung:

a) dass die eigentlich steuerzahlende Kraft des Volkes wesentlich in der zweiten Kammer vertreten sei, dass hier somit ein grösseres Interesse vorhanden, die Ueberbürdung des Volkes durch Steuerdruck abzuwenden, als in einer ersten Kammer, deren Mitglieder theils erblich, theils lebenslänglich durch die Krone berufen seien,

b) dass es kaum möglich sein würde, mit dem Etatsgesetz zu Stande zu kommen, wenn zwei gleichberechtigte Kammern über

---

1) Gneist a. a. O. S. 9 sagt: »Wird ein Gesetzentwurf abgelehnt, so bleibt es einfach beim alten Rechte, wird eine Geldbill abgelehnt, so fehlt es an dem nothwendigen Gelde. Im Zusammenhange mit dieser sachlichen Verschiedenheit steht es, dass Geldbills eine verschiedene Initiative und Behandlungsweise, andere Grundsätze und Formulare haben, als die Gesetzentwürfe. Alllerdings ist auch zu Geldbills die Zustimmung des Oberhauses nothwendig; allein das Unterhaus vermöge seiner prädominirenden Stellung duldete von Alters her bei Geldbills keine materiellen Zusätze. Sachlich im Oberhause amendirte Bills dieser Art werden vom Unterhausegrundsätzlich verworfen. So bleibt also in der grossen Mehrzahl der Fälle dem Oberhause nur die Wahl den Geldbills ohne Vorbehalt zuzustimmen, wenn der zeitigen Staatsverwaltung nicht eine nothwendige Einnahmequelle vorenthalten werden soll.« Was in England blos Parlamentsgewohnheit ist, wurde auf dem Kontinent zum Verfassungssatze erhoben, was sich in England auf einzelne Geldbills bezieht, wurde auf dem Kontinent auf das s. g. Etatsgesetz übertragen, was dem englischen Staatsrechte in diesem Sinne überhaupt unbekannt ist. Auch in die deutschen Verfassungen sind derartige Bestimmungen eingeflossen, welche die sonstige Gleichberechtigung der Kammern durchbrechen. Darin stimmen alle Verfassungen überein, dass Anträge über Staatsauflagen oder Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden müssen; so die bayrische V.-U. von 1818. Tit. VI. §. 18, würtemb. V.-U. 1819. §. 181, badensche 1819. §. 60, Hessen-Darmstadt 1820. §. 67, Königr. Sachsen 1832, §. 122. Das Recht der ersten Kammer dem Beschlusse der zweiten Kammer gegenüber ist aber verschieden bestimmt. In Baden, Würtemberg, Hessen-Darmstadt müssen Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats, welche in der zweiten Kammer durchberathen worden sind, entweder im Ganzen angenommen oder abgelehnt werden, während in Bayern und Sachsen eine solche Beschränkung der ersten Kammern unbekannt ist. Eine noch weiter vom Zweikammersystem abweichende Bestimmung ist die, dass wenn die erste Kammer den Beschluss der zweiten Kammer verworfen hat, die bejahenden und verneinenden Stimmen beider Kammern zusammengestellt werden und nach der Mehrheit sämmtlicher Stimmen der Ständebeschluss abgefasst wird. So in Würtemberg, Baden, Hessen-Darmstadt.

die Unmasse von Einzelposten beschliessen und eine Uebereinstimmung herbeiführen sollten.

Man wollte aber nicht soweit gehen, die erste Kammer jedes Einflusses auf die Feststellung des Staatshaushaltes zu entkleiden, sie sollte nur nicht wegen untergeordneter Differenzen über einzelne Posten ihr Widerspruchsrecht geltend machen dürfen, sondern nur wegen grosser Prinzipienfragen vor den folgeschweren Schritt gestellt werden, das Budget im Ganzen zu verwerfen.

Das s. g. Etatsgesetz ist somit nicht nur seinem Inhalte nach kein Gesetz, auch in Betreff der Form des Zustandekommens ist der gewöhnliche und ordnungsmässige Weg der Gesetzgebung ausgeschlossen, indem das Recht zu Abänderungsvorschlägen, welches bei allen eigentlichen Gesetzentwürfen beiden Häusern des Landtages zusteht, dem Herrenhause durchaus eutzogen ist. Diese singuläre Vorschrift darf aber nicht über ihren wahren Sinn ausgedehnt werden. Wie das englische Oberhaus nicht duldet, dass das Unterhaus Geldbills mit andern Klauseln »bepackt« und so das Oberhaus und die Krone nöthigt, Gesetzentwürfe in solcher Begleitung anzunehmen, so braucht sich auch das Herrenhaus nicht gefallen zu lassen, dass man Gesetentwürfe, wodurch das bestehende Recht abgeändert wird, so mit dem Etat in Verbindung setzt, dass ihm auch in Betreff dieser sein Amendirungsrecht entzogen wird. Das Herrenhaus kann darauf bestehen, dass der s. g. Etatsgesetzentwurf auf die Feststellung von Ausgaben und Einnahmen beschränkt und von allen andern Nebenbestimmungen gereinigt werde, dass ihm dagegen alle eigentlichen gesetzlichen, auch finanzgesetzlichen Bestimmungen in getrennter Vorlage zugehen; doch steht es natürlich dem Herrenhause zu, auf diese ihm zustehende Befugniss zu verzichten und den Etat, einschliesslich solcher gesetzlicher Vorlagen, im Ganzen anzunehmen, wie dies nicht selten geschehen ist.

Das Verfahren bei Feststellung des Etats ist theils durch die Bestimmungen der V.-U. bedingt, theils hat sich dasselbe durch die Geschäftsordnung beider Häuser und ihre Autonomie näher geregelt. (Alles Nähere über den Geschäftsgang findet sich bei v. Rönne, B. I. Abth. 1. S. 389 ff.) Nach Konstituirung der Kammern legt der Finanzminister, auf Grund einer königlichen Ermächtigung, zunächst dem Hause der Abgeordneten den Entwurf des s. g. Gesetzes über den Staatshaushaltsetat mit diesem

Etat selbst, unter Beifügung der dazu gehörigen Anlagen, vor. Das Haus der Abgeordneten erwählt nach §. 21 der Geschäftsordnung von 1862 eine ständige Kommission zur Prüfung des Staatshaushaltsetats (5 Mitglieder aus jeder der 7 durchs Loos gebildeten Abtheilungen), welcher früher das von der Staatsregierung überreichte Budget zur Vorberathung und Berichterstattung überwiesen wurde. Von dieser Art des Verfahrens ist man jedoch seit 1866 abgegangen. Obgleich auch jetzt noch eine derartige ständige Kommission zur Prüfung des Staatshaushaltsetats gebildet wird, so wird doch das Budget nicht mehr dieser Kommission zur Vorberathung und Beschlussfassung überwiesen, sondern es werden auf die Behandlung des Staatshaushaltsetats die Vorschriften der §§. 15 und 16 der Geschäftsordnung zur Anwendung gebracht, nach welchen es zulässig ist, die Vorberathung eines Gegenstandes statt in einer Kommission im ganzen Hause vorzunehmen, wodurch indessen nicht ausgeschlossen wird, in jedem Stadium der Vorberathung die Verweisung an die Kommission und den Geschäftsgang vor derselben zu beschliessen (Antrag des Abgeordn. Michaelis vom 16. November 1866). Nach dem Schlusse der Vorberathung werden demnächst sämmtliche in der Vorberathung gefassten Beschlüsse zusammengestellt und auf Grund dieser Zusammenstellung fasst das Plenum ohne weitere Berichterstattung seine definitiven Beschlüsse über die einzelnen Posten, sowie über den Staatshaushaltsetat im Ganzen. Dieser Beschluss des Abgeordnetenhauses wird alsdann, nebst dem zu Grunde liegenden Staatshaushaltsetat dem Herrenhause mitgetheilt, um sich über die Annahme oder Ablehnung im Ganzen zu entscheiden. Auch im Herrnhause wird eine Kommission und zwar von 25 Mitgliedern zur Prüfung des Staatshaushaltsetats und der Rechnungen durch die Abtheilungen gewählt, welche durch den oder die von ihr zu wählenden Referenten im Plenum Bericht erstattet. Darauf fasst das Herrenhaus seinen Beschluss, welcher nur auf Annahme oder Ablehnung der ganzen Vorlage gerichtet sein kann. Wenn das Herrenhaus seine Genehmigung dem von dem Hause der Abgeordneten beschlossenen Etat ertheilt hat, so setzt es davon den Ministerpräsidenten in Kenntniss. Erfolgt dann die Sanktion der Krone, so wird »das Gesetz über den Staatshaushaltsetat mit dem darin in Bezug genommenen Staatshaushaltsetat« durch die Gesetzsammlung veröffentlicht. Im Falle der Ablehnung hat das

Herrenhaus ebenfalls den Ministerpräsidenten, mit dem Anheimstellen nochmaliger Erwägung, von dem gefassten Beschlusse in Kenntniss zu setzen.

Eine ihrer Zeit vielen Staub aufwirbelnde Streitfrage zwischen Herrenhaus und Abgeordnetenhaus ist es gewesen: »ob das Herrenhaus sich mit keinem andern Staatshaushaltsetatsentwurfe beschäftigen dürfe, als mit demjenigen, welchen das Abgeordnetenhaus beschlossen hat und ob es nur diesen im Ganzen annehmen oder ablehnen dürfe oder ob das Herrenhaus auch mit dem von der Regierung zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegten Entwurfe befasst werde und das Recht habe, diesen letztern, unter Ablehnung des vom Abgeordnetenhause beschlossenen, im Ganzen anzunehmen.« Während nun das Herrenhaus die letztere Ansicht für richtig erachtet und sich daher für berechtigt gehalten hat, nicht blos den von dem Abgeordnetenhause beschlossenen Entwurf abzulehnen, sondern statt dessen den von der Regierung vorgelegten Entwurf im Ganzen anzunehmen, hat das Abgeordnetenhaus am 13. Oktober 1862 einstimmig erklärt:

»Der von dem Herrenhause in seiner Sitzung vom 11. Oktober 1862 in Ansehung des Staatshaushaltsetats für 1862 gefasste Beschluss, insofern er sich nicht darauf beschränkt, den der Berathung des Herrenhauses allein unterliegengen Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 3. Oktober 1862 über die Budgetvorlage der Regierung anzunehmen oder zu verwerfen, vielmehr nach Verwerfung des Beschlusses des Abgeordnetenhauses die Budgetvorlage der Regierung annimmt, mit welcher das Herrenhaus gar nicht befasst gewesen ist, verstösst gegen den klaren Sinn und den Wortlaut der Verfassung Art. 62 und ist deshalb null und nichtig. Die Staatsregierung kann daher keine Rechte aus diesem Beschlusse herleiten.«

Allerdings widerspricht die Auffassung des Herrenhauses nicht geradezu dem Buchstaben der V.-U., wohl aber dem Sinne derselben, insbesondere der klar ausgesprochenen Absicht, welche man bei der Feststellung dieses Artikels hatte: »dem Abgeordnetenhause einen überwiegenden Einfluss auf Finanzfragen zu gewähren.« Da bei der Feststellung des Etats nur dem Abgeordnetenhause das Recht der Amendirung zusteht, so wird der Regierungsentwurf durch die Berathungen und Beschlüsse des Abgeordnetenhauses ein wesentlich anderer; nur in dieser Ge-

stalt kommt er an das Herrenhaus, welches officiel mit dem ursprünglichen Regierungsentwurfe gar nicht befasst wird.[1] Während das Herrenhaus bei eigentlichen Gesetzentwürfen durch Amendements wieder auf die einzelnen Paragraphen des ursprünglichen Entwurfes zurückgreifen kann, ist dies beim Staatshaushaltsetatentwurfe unmöglich, weil es eben nicht im Einzelnen amendiren darf. Es können nicht zwei Budgetentwürfe für dasselbe Jahr nebeneinander bestehen. Das Herrenhaus kann nur über ein Budget Beschluss zu fassen berechtigt sein, wenn die Herbeiführung einer Uebereinstimmung hinsichtlich desselben möglich sein soll. Auch würde das Abgeordnetenhaus durch ein solches Verfahren gerade um sein wesentliches Vorrecht gebracht werden, nemlich zuerst mit der Beschlussnahme über den Etat befasst zu werden. Es würde nemlich in die Lage kommen, zuletzt über den vom Herrenhaus gefassten Ablehnungs- oder Annahmebeschluss schlüssig zu werden. Diese vom Abgeordnetenhause dargelegten, durchschlagenden Gründe werden auch durch die Entstehungsgeschichte des Art. 62, Art. 3 unterstützt, indem die Revisionskommission der zweiten Kammer, auf deren Antrag diese Zusatzbestimmung überhaupt in den Artikel kam, ausdrücklich erklärte: »dass der ersten Kammer nur das Recht zustehen solle, das Staatshaushaltsgesetz, wie es aus den Berathungen der zweiten Kammer hervorgehe, im Ganzen anzunehmen oder abzulehnen«. Wenn man diesen Zusatz auch nicht ausdrücklich aufzunehmen für nöthig fand, so wurde doch gegen diese Motivirung von keiner Seite Widerspruch erhoben.[2] Auch würde

---

1) So entscheidet auch Mohl B. I. S. 669 in einem ähnlichen in Würtemberg ausgebrochenen Streite zwischen beiden Kammern, wo Art. 181 der V.-U. die Bestimmung enthält: »Der Beschluss (der II. Kammer) wird sodann der ersten Kammer mitgetheilt, welche denselben nur im Ganzen, ohne Aenderung annehmen oder verwerfen kann.« Mohl sagt: »Die Standesherrn haben nicht den Etat der Regierung, sondern den Beschluss der Kammer der Abgeordneten zu berathen und sie haben überhaupt nicht von der Regierung, sondern nur von der Kammer der Abgeordneten Mittheilungen über das Budget zu erhalten. Ganz unbegreiflich ist es, wie gegenüber dem klaren Buchstaben der V.-U. die Kammer der Standesherrn die Ansicht aussprechen konnte, dass sie über die Exigenz der Regierung, nicht aber über die von der Kammer der Abgeordneten vorgenommenen Aenderungen zu stimmen habe.«

2) Die staatsrechtliche Kontroverse gipfelt in den beiden Schriften: Graf Arnim-Boytzenburg, Das Recht des Herrenhauses bei Festsetzung des Staatshaushaltes. Berlin 1863 und E. Lasker, Das Herrenhaus und sein Finanzrecht. Eine Antwort von Graf Arnim-Boytzenburg. (In Oppenheims Jahrb. für Politik u. Literatur B. VII.

durch einen derartigen Schritt des Herrenhauses nichts andres erreicht, als eine Gesinnungsdemonstration, da ja auch das von zwei Faktoren angenommene Budget doch immer ein blosser Entwurf ohne rechtlich bindende Bedeutung bliebe. Dasselbe kann das Herrenhaus in vollkommen verfassungsmässiger Weise erreichen, wenn es den vom Abgeordnetenhause ihm übergebenen Staatshaushaltsetatentwurf im Ganzen ablehnt, unter einer gleichzeitigen Resolution, welche die Gründe der Ablehnung motivirt. Ebenso ist es unzweifelhaft zulässig und von Autoritäten, wie Kühne, O. Camphausen, Hasselbach, Brüggemann u. s. w. ausdrücklich anerkannt, dass das Herrenhaus, ehe es seinen definitiven Beschluss über Annahme oder Ablehnung des Budgets fasst, Zwischenverhandlungen mit dem Abgeordnetenhause über einzelne Positionen des Etats eintreten lässt, wodurch es dasselbe zur nochmaligen Erwägung derselben auffordert.[1] (Vertrauliche Besprechungen zwischen beiden Kammern über den Etat sind in andern Verfassungen sogar vorgeschrieben, z. B. in Würtemberg §. 181.)

IV. Von den Staatsausgaben insbesondere.*

§. 203.

Die Geschichte der Staatsausgaben ist in der Geschichte des gesammten Verwaltungsrechtes beschlossen. Der Ausgabeetat eines Staates ist »der finanzielle Niederschlag der gesammten fortschreitenden Staatsorganisation, der Ausdruck der wachsenden Zwecke und Aufgaben des Staates«. Der Staat des Mittelalters kennt kein Ausgabesystem. Er leistet für Kulturaufgaben so gut wie nichts.

S. 161 ff. u. B. IX. S. 177 ff. Jetzt wieder abgedruckt in der Verfassungsgeschichte Preussens S. 215—297.)

1) Kühne erklärte es für vollkommen zulässig: »dass die erste Kammer die einzelnen Positionen, derentwegen sie dem Etat nicht zustimmen könne, hervorhebe und damit den Etat an die zweite Kammer zurück sende, wo dann diese letztere darüber zu bestimmen habe, ob sie diesen Bemerkungen nachgeben wolle und dann den Etat wieder an die erste Kammer gelangen lasse, welche ihn dann zu erledigen habe.« (Stenogr. Bericht der I. Revisionskammer 1849—1850. B. V. S. 2386.)

*) L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft (III. Aufl.). Zweites Buch: Die Staatsausgaben S. 95—115. Rau-Wagner, Lehrbuch der Finanzwissenschaft §§. 39 ff.

Für Heer und Gericht nimmt er die Naturaldienste der Unterthanen in Anspruch. Erst der absolute Staat des XVII. und XVIII. Jahrhunderts bringt es, im Kampfe mit den ständischen Mächten, zu einem Inbegriffe von Staatsausgaben, in welchem freilich die Ausgaben für das Heer alles andere weit überwiegen. Der ganze Ausgabeetat wird durch den individuellen Willen des Selbstherrschers bestimmt. Persönliche Verschwendung und immer steigender Hofaufwand führen die Staaten an den Abgrund. Nur in Preussen ersetzte das einzig dastehende traditionelle Pflichtgefühl seiner Könige die finanzielle Kontrolle, nach welcher seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts die Völker, nach dem Vorbilde Englands strebten. Die Theilnahme der Volksvertretung bei Feststellung der Staatsausgaben ist eine der werthvollsten Errungenschaften des konstitutionellen Staatsrechts, indem grade durch Geltendmachung der verschiedenen Standpunkte Regierung und Volksvertretuug zu einem heilsamen Kompromisse zu gelangen pflegen, durch welches der Werth der Staatsthätigkeiten mit den dafür zu bringenden Opfern der Bürger regelmässig in ein richtigeres Gleichgewicht gebracht wird, als da, wo einseitiger Herrscherwille die Ausgaben zu bestimmen hat. Erst mit der Ausbildung des Verfassungsstaates bricht sich das Bewusstsein Bahn, dass die Staatsausgaben in erster Linie Verwendungen sein sollen, welche dem Gesammtzwecke des Staates, so wie den Zwecken der einzelnen Staatsangehörigen zu dienen haben. Während der absolute Staat fast nur Ausgaben für Hof und Heer kennt, verbreiten sich dieselben im modernen Verfassungsstaate harmonisch über alle Zweige der Staatsthätigkeit. Damit wird eine Systematisirung, eine übersichtliche Zusammenstellung Bedürfniss der Verwaltung. Schon zu Zeiten des Territorialstaates hatte V. L. v. Seckendorff eine Gruppirung der Kameralausgaben eines deutschen Fürsten nach gewissen Rubriken versucht. Trotz der längst feststehenden mitbestimmenden Theilnahme des Parlaments am Staatshaushalte kam man auch im vorigen Jahrhundert in England noch zu keiner systematischen Ordnung der Staatsausgaben. Als erster Begründer einer solchen wird Necker angesehen, welcher seinem Ausgabesystem nicht blos Zahlen, sondern Verwaltungszweige zu Grunde legte. (Stein a. a. O. S. 108.) Seit dieser Zeit war man bestrebt, dadurch möglichst Einheit und Uebersicht in das Budget zu bringen, dass man die Ausgaben nach Ministerien

und innerhalb dieser wieder nach Ressorts vertheilte und ordnete. So wurden überall, neben den Ausgaben für das Staatsoberhaupt (Civilliste), die Ausgaben für die auswärtigen Angelegenheiten, das Heer, die Finanzen, die Justiz und das Innere unterschieden. Neue Unterscheidungen traten ein, nachdem sich fast überall das ursprünglich so umfassende Ministerium des Innern in mehrere neue Ministerien zerlegt hatte. Auch in Preussen schliesst sich das Ausgabebudget an die bestehenden Ministerien an.

Unsere neueste Staatsentwicklung in Deutschland hat auch in Betreff des Systems der Staatsausgaben grosse Veränderungen herbeigeführt. Die bundesstaatliche Gestaltung Deutschlands führt es mit sich, dass die im Einheitsstaate von der Einen Staatsgewalt zu verfolgenden Aufgaben bei uns zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten getheilt sind. Dieser Dualismus der Staatsaufgaben führt auch zu einem Dualismus der Staatsausgaben, indem durch die Reichsverfassung grosse Aufgaben der Staatsverwaltung von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen sind. Zuvörderst bildet die gesammte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer, dessen Kosten und Lasten dem Reiche obliegen, ebenso wird die Kriegsmarine auf Reichskosten erhalten, ferner sind Post und Telegraphen (mit Ausnahme von Bayern und Würtemberg) einheitliche Verkehrsanstalten, deren Ausgaben aus den gemeinschaftlichen Einnahmon bestritten werden, ebenso gehören jetzt die völkerrechtliche Vertretung und das Konsulatwesen auf den Etat des Reiches. Darnach sind alle diese Ausgabeposten vom preussischen Budget verschwunden. Wie der Einzelstaat Preussen nur im organischen Zusammenhang mit dem deutschen Reiche ein vollständiger Staat ist, so wird ein vollständiges Ausgabesystem nur dadurch hergestellt, dass man die Ausgabeetats von Preussen und Deutschland in Gedanken zusammenrechnet.

Die auf dem preussischen Budget verbleibenden Ausgaben zerfallen in ordentliche und ausserordentliche. Ordentliche Ausgaben sind solche, welche im regelmässigen Gang des Staatslebens jährlich oder doch in bestimmter Wiederholung vorkommen und einem fortdauernden Bedürfnisse entsprechen; ausserordentliche Ausgaben werden durch ein besonderes Bedürfniss eines einzelnen Zeitpunktes herbeigeführt; dies Bedürfniss lässt sich bis-

weilen vorhersehen, erscheint aber auch nicht selten ganz plötzlich; solche Ausgaben sind bisweilen auf ein Jahr beschränkt, bisweilen erstrecken sie sich auf mehrere Jahre. (Rau-Wagner a. a. O. §. 39.)

Die ordentlichen Ausgaben zerfallen nach preussischem Finanzrecht in drei Klassen:

1) Die Betriebs-, Erhebungs- und Verwaltungskosten; sie haben vom Standpunkte der Staatswirthschaft nicht den Charakter von Staatsausgaben, sondern sind eigentlich nur Schmälerungen der Staatseinnahmen, indem nicht die Roherträge den finanziellen Zweck der Staatseinnahmen erfüllen, sondern nur die Ueberschüsse oder Reinerträge. Es ist dies nur eine Frage der staatswirthschaftlichen Zweckmässigkeit, ob, wie dies zur Zeit des absoluten Staates in Preussen zu geschehen pflegte, im Staatshaushaltsetat die Betriebs- und Erhebungskosten vorweg bei den einzelnen Verwaltungszweigen in Abzug gebracht und dann nur die Reinerträge in Einnahme gestellt werden oder ob der Etat, wie jetzt üblich, alle Einnahmen enthält, insofern sie feststehende und nach der Durchschnittsberechnung zu erörternde sind, einschliesslich der Gewinnungskosten, sodass also in der Einnahme der Rohertrag erscheint und die Gewinnungskosten in der Ausgabe aufgeführt sind. Hierher gehören die im Ressort des Finanz- und Handelsministeriums vorkommenden Betriebskosten der dem Staate gehörigen wirthschaftlichen Unternehmungen, der Berg- und Hüttenwerke, der Salinen, der Seehandlung, die Ausgaben der Domänen und Forstverwaltung, der Münze, vor allem aber auch die Veranlagungs- und Erhebungskosten aller direkten und indirekten Steuern.

2) Eigenthümlich dem preussischen Finanzrechte ist der Begriff der Dotationen; man rechnet dahin: a) den fixen Zuschuss von 4,500,000 R.-M. zur Rente des Kronfideikommissfonds, während dieser selbst auf die Einkünfte der Domänen dermassen angewiesen ist, dass die Summe im voraus vom Ertrag der Domänen abgezogen wird und somit gar nicht als Ausgabe zum Vorschein kommt, b) die Zinsen und Tilgungskosten, desgleichen die persönlichen und sachlichen Verwaltungskosten der Staatsschuld, c) die Kosten der beiden Häuser des Landtages. Das Wesen der Dotation liegt in dem festen Betrage dieser Ausgabeposten, wobei die Bewilligung des Landtags allerdings nur einen »kalkulatorischen«

Charakter hat. Durch eine Weiterbildung des Begriffes der »Dotation« könnte man dahin kommen einen Theil des Budgets stabil zu machen.

3) Die eigentlichen Staatsverwaltungsausgaben schliessen sich an das System der bestehenden Ministerien an und vertheilen sich auf das Staatsministerium, das Ministerium des Auswärtigen (jetzt mit einer verschwindend kleinen Summe), der Finanzen, zu dessen Ausgaben auch die Matrikularbeiträge an die Reichskasse (1876: 31,736,696 R.-M.) gehören, des Handels, der Gewerbe und öffentlichen Arbeiten, der Justiz, des Innern, der Landwirthschaft, der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten.

Auch die ausserordentlichen Ausgaben sind gleichfalls nach den einzelnen Ministerien vertheilt.

Wie der preussische Staat einen Theil seiner Aufgaben und Ausgaben nach oben hin an das Reich abgegeben hat, so geht die neue staatsrechtliche Entwicklung dahin, einen andern Theil der Staatsaufgaben nach unten hin, an die Körper der Selbstverwaltung, abzutreten, wodurch auch viele Ausgaben an diese übergehen werden. Eine solche in Aussicht stehende Entlastung des Staatsbudgets durch Decentralisation verlangt aber auch, dass diesen Körpern auch Einnahmen überwiesen werden, welche bis jetzt in die Staatskasse flossen, wenn nicht eine erhöhte Belastung des Volkes mit dieser Operation verbunden sein soll.

V. Von den Staatseinnahmen insbesondere.*

§. 204.

Eintheilung derselben.

Die Deckungsmittel für die Staatsausgaben findet der Staat in seinen Einnahmen, welche man ebenfalls in ordentliche und ausserordentliche eintheilt. Die ordentlichen Einnahmen sind solche, welche ihrer Natur nach einer regelmässigen Wiederholung von Periode zu Periode fähig sind, die ausserordentlichen, bei denen dies nicht der Fall ist. Zu der letztern Klasse

*) L. v. Stein, Lehrbuch. Drittes Buch, Staatseinnahmen und Finanzwissenschaft S. 115 ff. Rau-Wagner, Finanzwissenschaft. I. Abth. Eduard Pfeiffer, Die Staatseinnahmen. Geschichte, Kritik und Statistik derselben. 2 Bde. 1866.

gehören die Einnahmen aus der Veräusserung von Staatseigenthum und aus der Benutzung des Staatskredits.

Die ordentlichen Einnahmen haben einen zweifachen finanzrechtlichen Charakter, indem der Staat entweder solche aus privatwirthschaftlichen Unternehmungen zieht, welche er als vermögensfähige Person, wie jeder Privatmann in freier Verkehrskoncurrenz betreiben kann oder indem er kraft seiner Staatsgewalt, welche sich als Finanzhoheit darstellt, Beiträge aus den Einzelwirthschaften seiner Unterthanen zur Deckung der Staatsbedürfnisse erhebt (Auflagen, Steuern im weitern Sinne des Wortes).

Diese Auflagen, welche man, den privatwirthschaftlichen Einnahmen gegenüber, auch als die staatswirthschaftlichen, den erworbenen gegenüber auch als die geforderten oder befohlenen bezeichnet, zerfallen wieder in zwei Klassen; es sind entweder solche, welche der Staat fordert, weil jemand mit einer speciellen Staatsfunktion in Berührung kommt und diese für ihn in besonderer Weise thätig wird (Gebühren), oder es sind Zwangsbeiträge, welche der Staat, ohne jeden speziellen Verpflichtungsgrund, von seinen Angehörigen, kraft seiner Souveränetät, in einer einseitig von ihm bestimmten Weise, zur Deckung der Staatsbedürfnisse fordert, blos weil die Einzelnen, als Glieder des Staates, an allen Wohlthaten der Staatsverbindung theilnehmen (Steuern im engern Sinne). Während die Gebühren als spezieller Kostenersatz einer bestimmten Staatsleistung für das Individuum sich darstellen, sind die Steuern »generelle Entgelte der Staatsleistungen in ihrer Gesammtheit«. (Rau-Wagner unterscheidet Spezialsteuern und Generalsteuern.)

A. Ordentliche Staatseinnahmen.

§. 205.

1. Einnahmen aus dem privatwirthschaftlichen Erwerbe des Staates.

a) Domänen.*

Ueberall sind die Domäneneinnahmen die älteste Finanzquelle. In allen Staaten des Mittelalters war der Fürst zugleich der grösste

*) Die ältere Literatur findet sich angegeben bei Pütter, Literatur Th. III. §. 1052. S. 260 ff. Klübers Forts. 276 ff. Hauptsammelwerk Christoph Frise,

Grundbesitzer. Grundherrschaft und Staatsherrschaft floss ungeschieden in einander über. Aus dem Ertrage seines Grundeigenthums deckte der Herrscher die ungetrennten Bedürfnisse von Hof und Staat; so im deutschen Reiche, so in England und Frankreich. So bestand auch in allen deutschen Territorien ein s. g. Kammergut, welches aus verschiedenartigen Elementen zur rechtlichen Einheit zusammengewachsen, als Eigenthum des Landesherrn oder der landesherrlichen Familie galt, auf welchem aber, als eine öffentliche Last, überall die Verpflichtung ruhte, aus den Einkünften sowohl die Bedürfnisse der fürstlichen Familie und des Hofhaltes, als auch die Kosten der Landesverwaltung zu tragen (B. I. S. 169). In diesem Zwitterverhältnisse des Kammergutes (fürstliches Patrimonium mit einer darauf ruhenden öffentlich rechtlichen Last) spiegelt sich der ganze staatlich unfertige Zustand der deutschen Territorien, in welchem schon deshalb Staatsvermögen und Staatswirthschaft nicht vorhanden war, weil das Substrat der Staatspersönlichkeit überhaupt fehlte. Während nun in den meisten mittlern und kleinern Staaten der patrimoniale Charakter des Kammergutes beibehalten und höchstens durch eine einheitliche Verwaltung die schlimmsten Uebelstände der frühern Kassentrennung überwunden wurden, folgte Preussen, schon seit dem grossen Kurfürsten, dem Beispiel der europäischen Grossstaaten, welche schon früh den gesammten königlichen Grundbesitz für ein mit der Krone untrennbar verbundenes, veräusserliches Staatsgut erklärt hatten. Besondern Einfluss übte auch hier

---

jus domaniale ex celeberrimorum jurisconsultorum praes. Germaniae tractatibus, disputationibus, quaestionibus, decisionibus et consiliis, nec non summorum principum constitutionibus particularibus repraesentatum, in sex partes divisum. Francof. ad M. 1701. (In der Aufnahme der französ. Literatur zeigt sich der Einfluss des französischen Domänenrechts.) Moser, Von der Reichsstände Landen B. I. Kap. 17. S. 205 ff. Derselbe, Von der Landeshoheit in Kameralsachen, Kap. I. u. II. H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht B. II. S. 410—463. Derselbe, Ueber das rechtliche Verhältniss des fürstlichen Kammergutes, insbesondere im Herzogthum Sachsen-Meiningen. Göttingen 1861. A. L. Reyscher, Die Rechte des Staates an den Domänen und Kammergütern nach deutschem Staatsrechte und den Landesgesetzen, insbesondere der sächsischen Lande. Leipzig. 1863. Für Preussen besonders v. Rönne, Preuss. Staatsr. B. II. Abth. 2. §. 517 ff. S. 587 ff. Derselbe, Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preuss. Staates. Berlin 1854. Eine Mittheilung der einschlagenden Gesetzesstellen giebt H. Simon in seinem preuss. Staatsr. B. II. S. 306 ff. Eine Uebersicht über die allgemeine europäische Entwicklung des Domänenwesens giebt H. v. Treitschke in Bluntschlis Staatsw. unter dem Art. Domänen B. III. S. 162—176.

die im französischen Staatsrechte ausgebildete »Lehre von den Domänen«.

Die in den verschiedenen Ländern des Hauses Brandenburg vorhandenen fürstlichen Güter theilten ganz den Charakter des deutschen Kammergutes, wie sich diese Länder überhaupt bis zum grossen Kurfürsten in keiner Beziehung über das Niveau des gewöhnlichen Territorialstaatsrechts erhoben. Während in frühern Zeiten die Kammergüter noch von den reinen Privat- oder Schatullgütern des Fürsten unterschieden wurden, liess der grosse Kurfürst die Einkünfte aus sämmtlichen fürstlichen Gütern und Regalien zusammen vereinnahmen, und dagegen ein gewisses Quantum zur Schatulle in Ausgabe stellen, ohne bestimmte Güter zu nennen, von welchen die Einkünfte zur Schatullkasse fliessen sollten. (Riedel a. a. O.) König Friedrich Wilhelm I. hob durch das Edikt vom 13. August 1713 den Unterschied zwischen Domänen- und Schatullgütern auch gesetzlich auf und legte ihnen »die Natur und Eigenschaft rechter Domanial-, Kammer- und Tafelgüter sammt der denselben in den Rechten anklebenden Inalienabilität« bei. Seitdem wurde dieser ganze Güterkomplex auch staatsrechtlich als eine einheitliche Masse angesehen. Das A. L.-R. erklärte dann sämmtliche Domänen- und Kammergüter für Immobilien, »deren besonderes Eigenthum dem Staate zukommt«. Th. II. Tit. 14. §. 11. In strengster Folgerichtigkeit halten alle gesetzlichen Bestimmungen späterer Zeiten an diesem Grundsatze fest. So spricht das Hausgesetz vom 6. November 1809 »über die Veräusserlichkeit der Domänen« wiederholt von sämmtlichen Domänen als von den »Domänengütern des Staates«. Das Edikt vom 30. Oktober 1810 über die Einziehung sämmtlicher geistlicher Güter in der Monarchie bestimmt im §. 1: »Alle Kloster-, Dom- und andere Stifter werden von jetzt an als Staatsgüter betrachtet.« Dasselbe erklärt die Verordnung vom 19. März 1819 über die rechtliche Natur der Domänen in den neuen und wiedergewonnenen Provinzen. Nach preussischem Staatsrechte sind die Domäneneinkünfte reine Staatseinkünfte, über deren Verwendung jedoch besondere Bestimmungen bestehen. Von denselben wird zunächst die Summe von 7,719,296 R.-M. für den Bedarf des Königs und der königlichen Familie vorweg abgezogen (Kronfideikommissfonds B. I. S. 107), der ganze übrige Betrag dagegen wird zu den ander-

weitigen Ausgaben des Staates verwendet und im Staatshaushaltsetat als Einnahme aufgeführt. Durch die §§. 3 u 6. der Verordnung vom 17. Januar 1820 und die K.-O. vom 17. Juni 1826 sind die gesammten Revenüen aus den Domänen und Forsten, mit Ausnahme der darauf radicirten Kronfideikommissrente, sowie auch jährlich ein Theil der Substanz der Domänen zur Garantie und Tilgung der Staatsschuld bestimmt worden. Der eigenthümliche staatsrechtliche Charakter der Domänen, wodurch sie sich vom übrigen Staatseigenthum unterscheiden, besteht darin, dass ihre Substanz, wie ihre Einkünfte zur Garantie, Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden bestimmt sind. Wenn in Betreff der Verwaltung zwischen landwirthschaftlichen Domänen und Forsten manche Verschiedenheiten bestehen, so ist doch ihre staatsrechtliche Natur dieselbe und beide bilden ungetrennt den Domänenbestand des preussischen Staates.

b) Einnahmen aus Berg- und Hüttenwerken, sowie aus Salinen und andern Gewerbsanstalten des Staates.

Nachdem durch das Berggesetz vom 24. Juni 1865 das Bergregal in Preussen aufgehoben worden ist, sind die Staatsbergwerke ganz in die Klasse der gewöhnlichen privatwirthschaftlichen Unternehmungen getreten. Während die Einnahmen des Staates aus Privatbergwerken unter die Kategorie von Gebühren und Steuern fallen, gehören die Erträge aus den Staatsbergwerken unter den privatwirthschaftlichen Erwerb des Staates. In Verbindung mit den Bergwerken stehen Hüttenwerke zur Verarbeitung der Erzeugnisse des Bergbaues. Ebenso betreibt der preussische Staat Salinen verschiedener Art. Von andern Gewerbsanlagen sind die Porcellanfabrik und die Staatsdruckerei zu nennen.

c) Einnahmen aus Geld- und Bankgeschäften des Staates.

Die Seehandlung, früher ein Aktienverein, an welchem der Staat nur mitbetheiligt war, ist jetzt eine reine Staatsanstalt, ihr Vermögen ist Staatsvermögen, für ihre Schulden haftet der Staat. (Bd. I. S. 288.) Da die Seehandlung, wie ein Kaufmann oder Banquier, Geld-, Wechsel- und Effektengeschäfte treibt, sowie industriellen Unternehmungen obliegt, so ist ihr jährlicher

Reinertrag als rein privatwirthschaftlicher Gewinn des Staates zu betrachten.

Früher war hierherzurechnen auch der von der preussischen Bank an den Staat abzuführende Gewinnantheil. Nach Abtretung derselben an das Reich ist nach §. 6 des Vertrages »wegen Abtretung der preussischen Bank an das Reich« vom 18. Mai 1875 von der Reichsbank der preussischen Staatskasse eine Jahresrente von 1,865,730 R.-M. zu gewähren.

d) Einnahmen aus dem Betriebe von Staats-Eisenbahnen.

In Betreff der vom Staate herzustellenden Wege und sonstigen Verkehrsmittel können sich verschiedene Gesichtspunkte geltend machen. Der Staat bestreitet die Kosten derselben ganz aus der allgemeinen Staatskasse, ohne von denjenigen, welche von diesen Einrichtungen Nutzen ziehen, irgend einen speziellen Entgelt zu fordern. Dies ist der rein volkswirthschaftliche Gesichtspunkt, wobei im Staatshaushalte gar keine Einnahme, sondern lediglich eine Ausgabe zu verzeichnen ist. Der zweite Gesichtspunkt ist der des Gebührenprinzips. Auch hier stellt der Staat im allgemeinen Interesse Wege und Verkehrsmittel her, aber er erhebt von denen, welche diese Einrichtungen speziell für sich benutzen, eine besondere Abgabe als speziellen Entgelt, welcher die darauf gemachten Ausgaben ganz oder theilweise decken soll. Dies Verfahren erscheint als das normale für Anstalten, die aus den laufenden Einnahmen des Staates gedeckt werden können und bereits eine gesicherte pecuniäre Grundlage haben. So treten die Einnahmen aus den Chausseegeldern, dem Post- und Telegraphenwesen unter den Begriff der Gebühren und werden richtiger unter die »staatswirthschaftlichen Einnahmen« gestellt, während bei den Eisenbahnen, wie Wagner richtig darthut, das privatwirthschaftliche Prinzip, wenigstens vorläufig noch, als das entsprechende erscheint. Der Kostenaufwand für die Eisenbahnen ist so unverhältnissmässig hoch, dass der Staat ihn nicht aus seinen laufenden Einnahmen bestreiten, sondern das Kapital nur durch Darlehen beschaffen kann. Eisenbahnen müssen daher wenigstens solange vom Staate nach dem privatwirthschaftlichen Prinzip verwaltet werden, als das grosse in ihnen angelegte Kapital zu verzinsen und zu tilgen ist. Erst wenn das Bau-

kapital der Bahnen ganz oder zum guten Theile getilgt ist, ein gutes Bahnsystem sich über das ganze Staatsgebiet erstreckt, sodass alle Theile des Staates einen gleichmässigen Gewinn davon haben, gestattet es die Gerechtigkeit gegen alle Landestheile und Bürger, an die Stelle des privatwirthschaftlichen Prinzips das Gebührenprinzip zu setzen. Bis jetzt wird das erstere in Preussen noch mit Recht festgehalten, sodass die Einnahmen aus den Staatseisenbahnen unter den Privaterwerb des Staates fallen, während die Abgaben von den Privatbahnen, als wahre Steuern zu betrachten sind. Jedenfalls ist die Annahme eines Eisenbahn- oder gar eines allgemeinen Verkehrsregals unnöthig, sprachverwirrend und unlogisch, wie überhaupt der Regalitätsbegriff aus dem modernen Staatsrechte auszuscheiden ist.

Excurs über die Regalien.[1]

In allen deutschen Territorien wurden sonst, neben andern Einnahmequellen, stets auch die Regalien anfgezählt, so auch im Staate Brandenburg-Preussen; sie wurden regelmässig den Einnahmen aus den Domänen und den grundherrlichen Rechten angereiht und den Erträgen des Besteuerungsrechtes gegenübergestellt.

Das Wort »Regal« wird zuerst in dem s. g. Kalixtinischen Konkordat von 1122 für alle vom Kaiser den Reichsfürsten verliehenen weltlichen Rechte gebraucht. Ebenso bezeichnet die be-

---

1) Die ältere Literatur über die Regalität ist ebenso umfangreich, als werthlos für uns. Aeltere Hauptwerke sind: Regneri Sixtini tractatus de regalibus, I. Aufl. von 1602, mir zugänglich die von 1609, Ziegler, de juribus majestatis tractatus. Vitemb. 1683. Jargow, Einleitung zur Lehre von den Regalien. Rostock u. Wismar. 1757. (I. Aufl. von 1726.) S. L. Himmelstoss, Versuch einer Entwickelung des Begriffes und der rechtlichen Verhältnisse der Regalität in Deutschland. Landshut 1804. Hüllmann, Geschichte des Ursprungs der Regalien in Deutschland. Frankf. 1806. Von neuern Schriftstellern ist zu nennen besonders: H. Böhlau, De regalium notione et de salinarum jure regali commentarii. Vimariae 1855. (Da dieser Schriftsteller nur Ein Regal, das Bergregal, anerkennt und dieses seit 1865 in Preussen aufgehoben ist, so stimmt er darin mit uns überein, dass der Begriff der Regalität wenigstens für Preussen nicht mehr existirt.) Durch fleissige Zusammenstellung der Quellen und Literatur brauchbar ist die Schrift von H. Strauch, Ueber Ursprung und Natur der Regalien. Erlangen 1865. Vergl. auch Pözl in Bluntschlis Staatsw. B. VIII. S. 552. 563. Von staatswirthschaftlichem Standpunkte findet sich das Beste bei Rau-Wagner besonders in der von A. Wagner herrührenden Anmerkung §. 101a. S. 282. H. A. Zachariä, Ueber Regalien überhaupt und das Salzregal in Deutschland insbesondere. Zeitschr. für deutsches R. B. XIII. S. 318—379. Desselben deutsches Staatsr. §. 203ff. v. Gerber, Deutsches Privatrecht bes. §. 67. G. Beseler, Deutsches Privatr. §. 94.

kannte constitutio Friderici I. de regalibus von 1156 alle Befugnisse des Kaisers in Oberitalien als Regalien, wobei die verschiedenartigsten Rechte planlos durcheinander geworfen werden. Im ganzen Mittelalter brauchte man in der Literatur und den Gesetzen das Wort »Regal« überhaupt für Regierungsrechte aller Art. Noch im Jahre 1617 handelte Sixtinus in seinem Werke «de regalibus« fast das ganze Territorialstaatsrecht unter diesem Namen ab; nach und nach brachte man einige Ordnung in die Masse dieser Befugnisse, indem man regalia majora und minora unterschied und unter letzteren diejenigen verstand, woraus der Landesherr Einkünfte bezog, s. g. nutzbare Regalien. Während man im Mittelalter nur kaiserliche Regalien gekannt hatte, welche der Kaiser allerdings auf die Reichsstände übertragen konnte, änderte sich im XVI. und XVII. Jahrhundert mit der Ausbildung der Landeshoheit zur Staatsgewalt die Theorie der Juristen in Betreff der Regalien; dieselben wurden, im Verhältniss zu Kaiser und Reich, die sie ursprünglich in Anspruch genommen hatten, mehr und mehr als sich von selbst verstehende Pertinenzen der Landeshoheit angesehen. Ja, die Regalität wurde, in den einzelnen Territorien, weit über den Kreis der nachweisbaren kaiserlichen Regalien, oft in willkührlichster Weise, ausgedehnt. Es begann die goldene Zeit der auf neue Finanzquellen spekulirenden Kameralisten, welche in dem Regalitätsbegriffe eine bequeme Handhabe für die Füllung der landesherrlichen Kassen gefunden zu haben glaubten. In den meisten Territorien hatte sich das alte Steuerbewilligungsrecht der Stände erhalten; auf diesem Gebiete waren die Landesherren äusserst beschränkt nicht nur in der Auferlegung, sondern auch in der Erhebung und Verwendung der Steuern, welche immer nur als ein freiwilliges Geschenk der Stände galten. Die Fürsten suchten sich nun, unabhängig von dem ständischen Steuerbewilligungsrecht, dadurch neue Finanzquellen zu eröffnen, dass sie ihr angebliches Obereigenthumsrecht am ganzen Lande zur Begründung der Regalität oder des ausschliesslichen Rechtes auf Erwerbung gewisser Eigenthumsobjekte z. B. aller s. g. adespota benutzten oder irgend ein öffentliches Interesse »zur Handhabung guter Polizei« vorschützten, um Beschränkungen des Privateigenthums und der natürlichen Freiheit der Unterthanen zu rechtfertigen und nach und nach die Objekte der Beschränkung selbst kraft der Hoheit zum

Regal zu machen. So entwickelte sich der spätere Begriff des Regals, nach welchem derselbe nicht mehr alle nutzbaren Rechte des Landesherrn z. B. das Steuerrecht, umfasst, sondern nur solche finanzielle Befugnisse, welche nicht begrifflich unmittelbar aus der Staatsgewalt fliessen, sondern einen besondern Erwerbstitel voraussetzen, der historisch zufällig ist, regalia accidentalia. In diesem Sinne werden die Regalien den Hoheitsrechten gegenübergestellt. Das Wesen der Regalität in diesem engern Sinne besteht darin, dass der Landesherr, als solcher, das an sich freie Eigenthum seiner Unterthanen, sowie deren Occupationsbefugniss beschränkt oder dass er gewisse Gewerbe allein zu treiben beansprucht, welche sonst jeder, kraft seiner natürlichen Freiheit, betreiben dürfte (grundherrliche und gewerbliche Regalien). Wenn Privaten innerhalb des Staatsgebietes solche Rechte erwerben wollen, so können sie dies nur kraft eines landesherrlichen Privilegiums; sie erwerben aber dadurch nur die Ausübung des Rechts, nicht die Regalität selbst, welche vom Landesherrn untrennbar ist. Die durch Privilegium erworbenen Gerechtigkeiten erscheinen als Privatrechte der Beliehenen; das Regal selbst ist ein öffentliches Recht des Landesherrn, welches nur in seiner Hand denkbar ist. Es unterscheidet sich dadurch von den Domänen, dass diese dem Landesherrn resp. dem Staate ganz nach privatrechtlichen Grundsätzen zustehen. Bei den Domänen ist es ein juristisch zufälliger Umstand, dass der Landesherr oder der Staat Eigenthümer ist, während sich die Regalien in einer rechtlich nothwendigen Verbindung mit der Staatsgewalt befinden. Von der Steuer unterscheidet sich das Regal dadurch, dass das Besteuerungsrecht unmittelbar aus dem Begriff der Staatsgewalt als ein nothwendiges Hoheitsrecht fliesst, während das Regal immer auf einem besondern Rechtstitel beruht, auf kaiserlicher Verleihung, Herkommen u. s. w. Zweck der Regalität ist Einnahme für den Staat, daneben polizeiliche Beeinflussung und Kontrolle der regalisirten Gewerbsthätigkeit. Anfangs tritt lediglich der finanzielle, später auch der polizeilich verwaltende Gesichtspunkt in den Vordergrund. Das preussische A. L.-R. kodificirt auch hier die im vorigen Jahrhundert herrschende Theorie von den Regalien, mit denen es sich ziemlich ausführlich beschäftigt. Die hier nicht in Betracht kommenden regalia majora, wozu auch das Besteuerungsrecht gehört, bezeichnet

es als »Majestätsrechte« (Th. II. Tit. 13). Im Tit. 14 werden die Regalien im eigentlichen Sinne abgehandelt, s. g. regalia minora, unter denen die Nutzungsrechte der dem Staate gehörigen Landstrassen, schiffbaren Ströme, Ufer des Meeres, Häfen und herrenlosen Sachen die erste Stelle einnehmen. Ausserdem kennt das A. L.-R. alle gemeinrechtlichen Regalien: das Jagdregal, das Fischereiregal, das Mühlenregal, das Bergregal, das Postregal. Somit steht der Regalitätsbegriff in der von der Theorie der spätern Rechtslehrer und Kameralisten entwickelten Gestalt im preussischen Landrechte eben so fest, wie in den andern Partikulargesetzgebungen der deutschen Staaten, einschliesslich des österreichischen bürgerlichen Gesetzbuches. Es fragt sich nun, ist dieser Begriff noch im modernen Staatsrecht aufrecht zu erhalten?

Wir erkennen die Versuche, die juristische Natur der Regalien im deutschen Privatrechte wissenschaftlich zu begründen, vollkommen an; die Rechtswissenschaft hat die Aufgabe das bestehende Recht, auch in seinen überlebten Bestandtheilen, zu begreifen und kann ein Institut nicht, wie Strauch, deshalb verwerfen, »weil es sich nicht wissenschaftlich konstruiren lasse«. Wenn Beseler behauptet, dass der eigenthümliche Charakter des Instituts darin bestehe, dass es zwischen den Gebieten des öffentlichen und privaten Rechtes in der Mitte stehe, dass es ein Institut gemischter Natur sei, womit er für den Territorialstaat durchaus das Richtige trifft, so giebt gerade dieser Umstand der Regalität den Todesstoss im modernen Staatsrecht, welches in erster Linie scharfe Auseinandersetzung der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Elemente fordert. Wir haben uns hier ganz auf den Standpunkt des Verfassungsstaates der Gegenwart zu stellen, der die ihm noch anhaftenden Eierschaalen des Territorialstaates abzustreifen hat. Wir haben an die Stelle des fürstlichen Erbrechts die Staatssuccession, an die Stelle der Vormundschaft die Regentschaft gesetzt; wir dürfen uns auch hier nicht länger mit der Regalität, als einem Gespenste des Territorialstaates, herumschlagen und müssen auch hier mit rein staatsrechtlichen Begriffen auskommen.

Die Regalität war nöthig für den unentwickelten Territorialstaat, der weder ein ausgebildetes Steuerwesen, noch eine allseitig wirkende Polizeigewalt besass, sich vielmehr durch die Hinterthür der Regalität die ihm nothwendigen Befugnisse gewissermassen erschleichen musste. Ein Staat, welcher wie der moderne, die

volle Finanzgewalt und die Polizeihoheit besitzt, kann damit alles erreichen, was er erreichen will, ohne der Regalität zu bedürfen. Mit dem Siege des Staatsprinzips verschwindet daher überall diese halbprivat- halbstaatsrechtliche Regalitat, so in England mit dem Jahre 1688, in Frankreich räumt die Revolution die s. g. droits de la couronne vollständig hinweg; nur in Deutschland schleppte sich die Regalität in Theorie und Praxis altersmüde fort bis zum Jahre 1848. Seitdem wird auch hier ein grundherrliches Regal nach dem andern beseitigt, so das Jagdregal; vor allem aber interessant ist der Umgestaltungsprozess des Bergregals in Preussen, wo bis zum Jahre 1865, wie in allen deutschen Staaten, Bergregal und Berghoheit noch vielfach in einander verschlungen waren. Das allgemeine Berggesetz für die preussischen Staaten vom 24. Juni 1865 beseitigt das Bergregal, indem man die Anwendung der Staatshoheitsrechte, der Justiz- sowie der Polizei- und Finanzhoheit für vollkommen ausreichend hielt, um das Bergrecht in seiner neuen Ausbildung darauf zu gründen und namentlich auch das damit verbundene finanzielle und volkswirthschaftliche Interesse zu befriedigen. (Vergl. hierüber besonders H. Achenbach, Das gemeine deutsche Bergrecht. Bonn 1871. S. 81—117.) Sind mit Jagd- und Bergregal die wichtigsten grundherrlichen Regalien in Preussen beseitigt, so liegt ebensowenig ein Bedürfniss vor, noch s. g. gewerbliche Regalien anzunehmen. Die Befugnisse des Staates in Betreff der Post, der Eisenbahnen, der Münze, dürfen ebensowenig als Regalien behandelt werden, wie etwa ein neu einzuführendes Tabaksmonopol. Dort sind es volkswirthschaftliche, hier finanzielle Motive, welche die Gesetzgebung bestimmen. Staatswirthschaft und Verwaltung beruhen lediglich auf dem Gesetze des Staates. Es handelt sich hier entweder um Steuern in der Form von Monopolien oder um selbstständige Verwaltungsaufgaben. Das äusserlich der Regalität verwandte ist nur die Ausschliesslichkeit der Staatsbefugniss, die innere Natur dieser modernen Rechte ist vom Regal durchaus verschieden. Sollte sich z. B. der Staat entschliessen, das Tabaksmonopol einzuführen, d. h. die Fabrikation und den Verkauf des Tabaks mit Ausschluss aller Privaten allein zu übernehmen, um sich dadurch einen finanziellen Gewinn zu verschaffen, so wäre dies nichts als eine Steuer in Form eines Monopols. Ebenso ist das Salzmonopol, die Staatslotterie zu betrachten.

Ganz andere Motive bestimmen den Staat, wenn er eine von der Verwaltung geforderte Anstalt ins Leben ruft, welche nebenbei zugleich einen Ertrag für die Staatskasse abwirft. Hier ist das finanzielle Interesse secundär, das volkswirthschaftliche massgebend. Im allgemeinen Interesse der volkswirthschaftlichen Entwicklung kann der Staat auch hier ausnahmsweise die Ausschliesslichkeit der von ihm gemachten Unternehmungen auf dem Wege der Gesetzgebung durchführen. Es handelt sich um dauernde Institute, welche der Staat einführt, nicht weil er ein historisch begründetes Recht auf sie hat, wie bei der Regalität, sondern weil sie nothwendige Konsequenzen einer geordneten Verwaltung sind. Einnahmequellen dürfen dieselben nur soweit sein, als sich dies mit den zunächst massgebenden volkswirthschaftlichen Interessen verträgt. In diesem Sinne sorgt der Staat für das Kommunikationswesen durch Anstalten, welche sich die Einzelnen nicht beschaffen können und, wo solche Anstalten nur mit vollem Ausschlusse von Privatunternehmungen bestehen können, macht er die Ausschliesslichkeit geltend, wie für die Briefbeförderung der Post, ohne dass man deshalb den blos historischen Begriff des Postregals beizubehalten braucht; noch begriffswidriger ist es für ganz neue Anstalten neue Regalien zu erfinden, wie etwa ein Eisenbahn- und Telegraphenregal. Ebenso verlangt es die Sicherheit des Verkehrs, dass die Ausprägung der Metalle zu Münzen nur durch den Staat vorgenommen werde, damit eine sichere Währung bestehe. Aus diesem volkswirthschaftlichen Bedürfnisse folgt die ausschliessliche Befugniss des Staates, Münzen zu prägen. Wir halten es für durchaus richtig, wenn L. v. Stein diese Befugnisse des Staates als »wirthschaftliche Hoheitsrechte« charakterisirt, aber für bedenklich, wenn derselbe daraus eine moderne Regalität konstruirt, welche etwas ganz andres bedeuten soll, als der geschichtliche Regalitätsbegriff. Das moderne Staatsrecht kann alle Befugnisse des Staates aus den rein staatsrechtlichen Begriffen der Finanz- und Polizeigewalt herleiten und scheidet deshalb das Regal nicht nur aus seinen Begriffen, sondern auch aus seiner Terminologie grundsätzlich aus.

§. 206.

2. Staatwirthschaftliche Einnahmen oder Auflagen.

a) Gebühren.

Da die Gebühren von dem Einzelnen, als spezieller Entgelt eines ihm vom Staate geleisteten Dienstes oder einer durch ihn dem Staate verursachten Ausgabe bei der Ausübung einer speziellen Staatsthätigkeit, in einer gesetzlich normirten Höhe gefordert werden, so haben die Einnahmen aus den Gebühren lediglich den Zweck, die Herstellungs- und Betriebskosten der betreffenden Staatsthätigkeit und der damit verbundenen Einrichtungen ganz oder theilweise zu decken. Wenn höhere Einnahmen dabei beabsichtigt und erreicht werden, so fallen diese unter den Begriff der eigentlichen Steuer. Die Gebühren knüpfen sich entweder an die Ausübung wesentlicher Hoheitsrechte oder an Thätigkeiten, welche blos aus Zweckmässigkeitsgründen vom Staate übernommen werden, an und für sich aber auch von Privaten besorgt werden könnten.

Zu der ersten Art gehören die Gebühren der Polizeibehörden für Ertheilung von Legitimationen, der Gerichtsbehörden für Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die Gebühren der bürgerlichen streitigen Rechtspflege, welche von dem unterliegenden Theile, der peinlichen Rechtspflege, welche von dem Verurtheilten getragen werden müssen. In manchen Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeiten liegt aber auch ein Steuermoment, indem eine viel höhere Summe gefordert wird, als die Leistung dem Staate kostet, z. B. für die Eintragung beim Besitzwechsel von Immobilien. Die Justiz wird in Preussen zwar nicht ganz, aber zum grossen Theil durch Gebühren erhalten, so dass nur der Ueberschuss der Ausgaben durch die allgemeinen Staatseinnahmen gedeckt werden muss. (Im Jahre 1876 betrugen die wesentlich auf Gebühren beruhenden Einnahmen der Justiz 42,816,000 M., die Ausgaben dagegen 65,615,000 M.)

Ausser diesen Gerichts- und Verwaltungsgebühren kommen noch zahlreiche andere Gebühren vor bei Thätigkeiten des Staates, welche zwar möglicher Weise auch von Privaten besorgt werden könnten, am besten und zweckmässigsten aber vom Staate übernommen werden. Dahin gehören besonders die Gebühren, welche für die Leistungen des Staates auf dem Gebiete der Kultur- und

Wohlfahrtspflege von denen entrichtet werden, deren Einzelinteresse durch eine solche Leistung besonders gefördert wird, Gebühren für Benutzung der grossen Verkehrsmittel des Staates, Chausseegelder, Postgelder für Benutzung der Brief-, Gepäck- und Passagierposten, der Schlagschatz für Ausprägung von Münzen u. s. w. Mehrere dieser Anstalten sind auf das deutsche Reich übergegangen, wie das Post- und Telegraphenwesen, sodass auch die daraus entspringenden Gebühren nicht mehr dem preussischen Etat zufallen. Die Gebühren für die Benutzung der Staatsstrassen, Chausseegelder, sind in neuester Zeit aufgehoben, sodass in Betreff dieser Verkehrsanstalten jetzt das »reine Ausgabesystem« zur Anwendung kommt. Zu derartigen Gebühreneinnahmen, welche auf den preussischen Etat fallen, gehören heut zu Tage noch die Brücken-, Fähr- und Hafengelder, Strom- und Kanalgefälle 2,000,000 M., die Erträgnisse der königlichen Münzstätten u. s. w.

b) Steuern im eigentlichen Sinne.

Während die Gebühren von dem zunächst interessirten Einzelnen zur Vergütung einer bestimmten Staatsleistung gefordert werden, liegt es im Wesen der eigentlichen Steuer, dass der Staat Zwangsbeiträge zur Deckung der Staatsbedürfnisse von den Einzelnen fordert, ohne Rücksichtnahme auf einzelne ihm erwiesene Leistungen, sondern nur um deshalb, weil der Einzelne, als Glied zur Erhaltung des Gesammtorganismus beizutragen verpflichtet ist. Da die allgemeinen Vortheile, welche der Einzelne vom Staate geniesst, unübersehbar und zugleich unmessbar, zum Theil rein geistiger Natur sind, so lässt sich auf die eigentlichen Steuern das Gebührenprinzip von Leistung und Gegenleistung nicht anwenden. (B. I. S. 375.) Die Idee der Gerechtigkeit kann nur im allgemeinen als leitende Maxime zur Anwendung kommen, nicht aber können die einzelnen Grundsätze der Steuervertheilung aus ihr entnommen werden; vielmehr kommen hier in erster Linie volkswirthschaftliche Erwägungen in Betracht, wobei sich immer dasjenige Steuersystem als das beste empfehlen wird, welches bei möglichst hohem und sicherem Ertrage die freie, naturgemässe Bewegung der Volkswirthschaft am wenigsten hemmt. So haben wir auch hier nicht mitzureden über die vielbestrittenen Vorzüge der direkten und

indirekten Steuern, sondern einfach den Unterschied zu konstatiren, welchen man in allen civilisirten Staaten zwischen diesen beiden Besteuerungsarten macht. J.G. Hoffmann folgend, stellen wir den Unterschied so fest, dass bei der indirekten Steuer einzelne Handlungen, bei der direkten ganze Besitzformen von der Steuer erfasst werden oder dass die direkte Steuer wirthschaftliche Funktionen periodisch und in ihrer Totalität, die indirekte gelegentlich, bei einzelnen aus dem Verlaufe der Funktion herausgerissenen Akten besteuert.[1]

Das preussische Steuersystem ist aus direkten und indirekten Steuern zusammengesetzt. Die direkten sind folgende:

α) Die Grund- und Gebäudesteuer.*

Die Grundsteuer bildet überall die älteste Form der Besteuerung, so auch im ständischen Territorialstaate. Auch in allen Gebieten des preussischen Staates bestand die Grundsteuer unter sehr verschiedenen Namen und Gestalten, ohne jede Rücksicht auf gleichmässige Vertheilung, mit zahlreichen Befreiungen ganzer Klassen von Gütern. Ihr Charakter war ein rein provinzieller. Das obenerwähnte Edikt vom 27. Oktober 1810 verkündigte auch die Reform der bis dahin bestandenen Grundsteuern. Hiernach sollte zwar an Grundsteuer in dem damaligen Umfange des Staates nicht

---

1) Der Ausdruck »direkte« und »indirekte« Steuer ist so entstanden, dass man sich bei den direkten, d. h. eigentlich den unmittelbar erhobenen Steuern, an die Personen selbst zu wenden meint, welchen man einen gewissen Steuerbetrag abfordern will, dass man dagegen bei den indirekten die Steuer von einem Andern vorschussweise einzuziehen gedenkt, indem man sich darauf verlässt, dass dieser im Stande sein werde, sich von denjenigen, deren Belastung eigentlich beabsichtigt wird, Ersatz zu verschaffen. Diese Voraussetzung trifft aber keineswegs immer zu, indem bei einer indirekten Steuer die beabsichtigte Ueberwälzung oft nicht gelingt, sodass der Entrichtende die Abgabe selbst tragen muss, während eine direkte Steuer, welche auf Andere unerwartet überwälzt wird, ebenfalls einen andern Charakter annimmt. Rau, Grundsätze der Finanzw. §. 293. Wir geben daher diese ältere Begriffsbestimmung auf, da das Ueberwälzen bei jeder Steuer stattfinden kann und auch nicht, also etwas Zufälliges ist, und setzen an deren Stelle die von Hoffmann angenommene Unterscheidung, welche neuerdings auch C. Rössler in seinem »Gesichtspunkte der Steuerpolitik« (Berlin 1868) S. 14 adoptirt und treffend ausgeführt hat.

*) Die einschlagenden Gesetze sind: Gesetz betr. die anderweite Regelung der Grundsteuer, vom 21. Mai 1861. (G.-S. 1861. No. 19. S. 253.) (Beilage bildet die ausführliche Anweisung für das Verfahren bei Ermittelung des Reinertrages der Liegenschaften behufs anderweiter Regelung der Grundsteuer.) Gesetz betr. die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer. Vom 21. Mai 1861 (G.-S. 1861. S. 317 ff.), Gesetz betr. die für die Aufhebung der Grundsteuerbefreiuungen und Bevorzugungen zu gewährende Entschädigung vom 21. Mai 1861. G.-S. 1861. S. 327 ff.

mehr als bisher erhoben, aber diese Summe nach einem neuen Kataster, von allem Grundeigenthum nach gleichen Grundsätzen aufgebracht und keine bis dahin noch bestandene Steuerfreiheit bei dieser neuen Vertheilung beachtet werden. Auch das Gesetz über die Einrichtung des Abgabensystems vom 30. Mai 1820 erkannte die Nothwendigkeit der Reform der Grundsteuer in allen Provinzen an; aber der alte Zustand erhielt sich unverändert weit über die Bewegungszeit des Jahres 1848 hinaus, sodass Preussen in dieser Beziehung weit hinter vielen andern deutschen Staaten, besonders auch hinter Oesterreich zurückgeblieben war, welches schon im vorigen Jahrhundert die Grundsteuerverhältnisse mit vieler Umsicht geordnet hatte. (Stein a. a. O. S. 420 ff.) Das Patent vom 5. December 1848 ertheilte die Zusicherung: »dass der nächsten Volksvertretung ein Gesetz über Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und wegen Einführung einer allgemeinen Grundsteuer vorgelegt werden solle.« Die endliche Erledigung fand diese Angelegenheit erst durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 »betr. die anderweite Regulirung der Grundsteuer und die beiden darin in Bezug genommenen gleichzeitigen Gesetze über die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer und die Entschädigung für die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und Bevorzugungen«. Diese Gesetze sind am 1. Januar 1865 in Wirksamkeit getreten.

Die preussische Grundsteuer zerfällt in die von den Gebäuden und den dazu gehörigen Hofräumen und Hausgärten, unter dem Namen »Gebäudesteuer«, nach den Bestimmungen des über diese letztern erlassenen besondern Gesetzes zu entrichtende Staatssteuer und in die Grundsteuer im engern Sinne von den ertragsfähigen Grundstücken. Letztere wird für den damaligen Umfang der Monarchie auf einen Jahresbetrag von 10 Mill. Thaler festgestellt. Dieser Betrag ist nach Verhältniss des zu ermittelnden Reinertrages der steuerpflichtigen Liegenschaften auf die einzelnen Provinzen bez. die einzelnen einem besondern Grundsteuersysteme unterliegenden ständischen Verbände, gleichmässig zu vertheilen. Innerhalb der Provinzen, sind die Kontingente auf die einzelnen Kreise, innerhalb dieser auf die Gemeinden und Gutsbezirke, innerhalb dieser auf die steuerpflichtigen Liegenschaften, nach Verhältniss des Reinertrages, zu repartiren.

Befreit von der Grundsteuer sind nur die dem Staate gehörigen Grundstücke, die Domanialgrundstücke der ehemals

reichsständigen Fürsten und Grafen, die zum öffentlichen Dienste oder Gebrauche bestimmten Grundstücke der Provinzen, Kreise und Gemeinden, die bisher von der Grundsteuer befreiten Grundstücke, welche zur Zeit des Erscheinens des Gesetzes zu dem Vermögen der evangelischen und katholischen Kirchen und Schulen, zur Dotation der Bisthümer, der Dom- und Pfarrgeistlichen, der Küster und anderer Diener des öffentlichen Kultus und der öffentlichen Schulen gehören. Alle übrigen bisher von der Grundsteuer befreiten oder hinsichtlich derselben bevorzugten Grundstücke sind vom 1. Januar 1865, dem für sie ermittelten Reinertrage entsprechend, zur Grundsteuer heranzuziehen. Für die Heranziehung bisher befreiter oder bevorzugter Grundstücke wird eine Entschädigung aus der Staatskasse gewährt, deren Höhe, im Falle die Befreiung oder Bevorzugung auf lästigem Vertrage oder Privilegium oder sonstigem speziellen Titel beruht, in dem zwanzigfachen Betrage des mehr als seither zu entrichtenden Grundsteuerbeitrages besteht. Zur Entschädigung derjenigen Grundbesitzer, welche keinen speziellen Rechtstitel für sich geltend machen können, soll im Ganzen ein Kapital verwendet werden, »dessen Höhe durch den dreizehn- ein drittelfachen Betrag derjenigen Summe bestimmt wird, welche die bezeichneten Grundbesitzer zusammengenommen mehr als seither von ihren Gütern und Grundstücken an Grundsteuer zu entrichten haben würden, wenn diese Güter und Grundstücke überall nur nach Massgabe der in den einzelnen Landestheilen bestehenden Steuerverfassungen zu den dort landesüblichen Grundsteuern veranlagt worden wären«.

Die allgemeine Gebäudesteuer ist durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 geregelt. Die Veranlagung der Steuer erfolgt dergestalt, dass jedes der Steuer unterliegende Gebäude nach Massgabe seines jährlichen Nutzungswerthes zu einer der in dem beigefügten Tarife bestimmten Steuerstufe eingeschätzt wird.

Diese die Grund- und Gebäudesteuer regelnden Gesetze, sowie die dazu ergangenen erläuternden, ergänzenden und abändernden Vorschriften sind auch in den 1866 neu erworbenen Landestheilen eingeführt, sodass beide Steuern jetzt in dem ganzen Umfange der preussischen Monarchie, mit Ausnahme der Hohenzollerschen Lande, erhoben werden. Nach dem Staatshaushaltsetat von 1876 betrug die Grundsteuer 39,862,000 M., die Gebäudesteuer 15,761,000 M.

β) Die Klassen- und die klassificirte Einkommensteuer.

Das Gesetz vom 30. Mai 1820 über die Einrichtung des Abgabenwesens bestimmt in §. 1, dass an die Stelle der abzuschaffenden Personalsteuer eine Klassensteuer und da, wo diese nicht erhoben wird, eine Schlacht- und Mahlsteuer treten soll. Diese durch das Gesetz vom 30. Mai 1820 angeordnete Klassensteuer ist indessen durch das für den ganzen Umfang der Monarchie erlassene Gesetz vom 1. Mai 1851 betr. die Einführung einer Klassen- und klassificirten Einkommensteuer aufgehoben und an die Stelle derselben in allen nichtmahl- und schlachtsteuerpflichtigen Orten eine neue Klassensteuer von denjenigen Einwohnern, deren jährliches Einkommen den Betrag von 1000 Thaler nicht übersteigt und gleichmässig im ganzen Staate eine klassificirte Einkommensteuer von allen Einwohnern, deren gesammtes jährliches Einkommen die Summe von 1000 Thaler übersteigt, eingeführt worden.

Die Veranlagung zur Einkommensteuer erfolgt »nach Massgabe des Gesammteinkommens, welches dem Steuerpflichtigen aus Grundeigenthum, Gehalt, Kapitalvermögen, Rechten auf periodische Hebungen oder aus Vortheilen irgendwelcher Art, aus dem Ertrage eines Gewerbes oder irgend einer Art gewinnbringender Beschäftigung zufliesst«. Nach diesem Einkommen wird jeder Steuerpflichtige zu einer vom Gesetze bezeichneten Steuerstufe dergestalt eingeschätzt, dass der Jahresbetrag seiner Steuer 3 % seines reinen Einkommens nicht übersteigen darf. Diese durch das Gesetz vom 1. Mai 1851 angeordnete Klasssen- und klassificirte Einkommensteuer ist auch in den 1866 neu erworbenen Landestheilen vom 1. Juli 1867 ab neu eingeführt worden; hat aber durch das Gesetz »wegen Abänderung des Gesetzes vom 1. Mai 1851, betreffend die Einführung einer Klassen- und klassificirten Einkommensteuer«, vom 25. Mai 1873 und das Gesetz »betr. die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer« von demselben Tage wesentliche Veränderungen erfahren. Darnach ist in allen bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten die Mahl- und Schlachtsteuer aufgehoben und die Klassensteuer eingeführt. (Die Schlachtsteuer kann in bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten vom 1. Januar 1875 als Gemeindesteuer forterhoben werden, wenn die Lage des städtischen Haushaltes es erfordert und die wirklichen Verhältnisse dazu geeignet

befunden werden.) Die Klassensteuer wird in zwölf Stufen erhoben; die Veranlagung zu diesen Stufen erfolgt nach Massgabe der Schätzung des jährllchen Einkommens. Befreit von derselben sind alle Personen, deren jährliches Einkommen den Betrag von 140 Thlr. nicht erreicht. Wer ein Jahreseinkommen über 1000 Thlr. bezieht, fällt unter die Einkommensteuer. Durch diese neuen Gesetze ist die Schlacht- und Mahlsteuer von dem Einnahmeetat des Staates ganz verschwunden und der Unterschied in der Besteuerung, welcher zwischen mahl- und schlachsteuerpflichtigen Orten und solchen, die es bisher nicht waren, aufgehoben. Der Ertrag der Klassensteuer betrug im Jahre 1876: 41,505,000 M., der der klassificirten Einkommensteuer 29,347,000 M.

γ) Gewerbesteuer.

Durch das Edikt vom 2. November 1810 wurde die Steuerpflicht aller Gewerbe zuerst in Preussen eingeführt; doch hob das Gesetz vom 30. Mai 1820 über die Einrichtung des Abgabenwesens die durch das Edikt vom 2. November 1810 eingeführte allgemeine Gewerbesteuer wieder auf und bestimmte, dass statt derselben eine anderweitige Gewerbesteuer nach Massgabe der gleichzeitig darüber erlassenen besondern Gesetze erhoben werden soll. Das Gesetz vom 30. Mai 1820 »wegen Entrichtung der Gewerbesteuer« bildet auch gegenwärtig die Grundlage für diese Steuer, soweit es nicht durch spätere Gesetze, besonders durch das Gesetz vom 19. Juli 1861, abgeändert worden ist. Nach dem Gewerbesteuergesetz vom 30. Mai 1820 ist die Steuerpflichtigkeit der Gewerbe nicht mehr die Regel, vielmehr sind nur diejenigen Gewerbe, welche das Gesetz ausdrücklich bezeichnet, steuerpflichtig. Die Gewerbssteuer in dieser Gestalt erscheint nur als ein Zusatz zur Klassen- und Einkommensteuer. Ihre wahre Bestimmung ist, das Missverhältniss auszugleichen, welches dadurch entsteht, dass ein beträchtlicher Theil der Gewerbetreibenden durch die Klassen- und Einkommensteuer unmittelbar und mittelbar nicht nach dem vollen Masse seiner Steuerfähigkeit betroffen werden kann. Es sind darum nicht alle Gewerbe, welche davon getroffen werden, sondern vorzugsweise solche Gewerbe, welche unter günstigen Umständen so schnellen und grossen Gewinn abwerfen, dass die Fähigkeit aus ihrem Erlöse beträchtliche Steuern zu zahlen unzweifelhaft erscheint (Kaufleute, Gastwirthe, Apo-

theker, Handwerker mit mehreren Gehülfen u. s. w.) oder solche Gewerbe, welche selbst bei kärglichem Ertrage soviel Verlockendes haben, dass der Andrang zu ihnen den Bedarf weit übersteigt und eine durch die Steuer bewirkte Verminderung desselben als volkswirthschaftlich wünschenswerth erscheint (Hausirer, Schenkwirthe). Die durch das Gesetz vom 30. Mai 1820 angeordnete, durch das Gesetz vom 19. Juni 1861 mannigfach modificirte Gewerbssteuer ist auch in den neuen Provinzen eingeführt. Ihr Ertrag war im Jahre 1876 17,428,000 M.

δ) Eisenbahnsteuer.

Das Gesetz vom 30. Mai 1853 verordnet die Entrichtung einer Abgabe von sämmtlichen Eisenbahnen, welche vom Reinertrage derselben erhoben wird. Als Reinertrag der Eisenbahnunternehmungen ist derjenige Ertrag anzusehen, »welcher nach Abzug der Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten, ferner des erforderlichen Beitrages zum Reservefonds, sowie der zur planmässigen Verzinsung und Tilgung der etwa gemachten Anleihen erforderlichen Beträge, auf das verwendete Aktienkapital zur Vertheilung kommt«. Die Abgabe ist für jede Eisenbahn nach dem in jedem einzelnen Jahre aufkommenden Reinertrage zu berechnen. Diese Bestimmungen finden auf sämmtliche im Privateigenthum befindliche Eisenbahnen Anwendung, soweit nicht für einzelne Bahnen durch Staatsverträge etwas anderes festgesetzt ist. Die Steuer trug im Jahre 1876 4,388,000 M.

ε) Bergwerksabgaben.

Die ältern Gesetze über die Bergwerksbesteuerung haben in neuerer Zeit tiefgehende Veränderungen erfahren, indem der Betrag der Besteuerung erhelblich herabgesetzt, eine grosse Anzahl älterer Abgaben ganz abgeschafft und die Besteuerung auf einfachere Grundsätze zurückgeführt worden ist. Gegenwärtig besteht in allen Theilen der Monarchie eine Abgabe von zwei Procenten des Bruttoertrages der Bergwerke, welche von dem Erlöse oder dem abgeschätzten Werthe der Produkte erhoben wird. Die Bergwerkssteuer, hat wie die Eisenbahnsteuer, den Charakter einer speziellen Gewerbssteuer, weshalb diese Unternehmungen auch von der eigentlichen Gewerbsteuer befreit sind. Im Jahre 1876 betrugen die Bergwerksabgaben: 3,774,000 M.

Zu den indirekten Steuern gehören:

α) Die Eingangs- und Ausgangszölle, welche an den Grenzen des Staates von eingehenden und ausgehenden Waaren erhoben werden. Schon nach den Grundsätzen des Zollvereins wurden diese Einnahmen nach gemeinsamen Regeln von den zollvereinten Staaten festgestellt, erhoben und an die Einzelstaaten vertheilt. Die Verfassung des Zollvereins ist theilweise in die des norddeutschen Bundes, jetzt des deutschen Reiches, übergegangen. Aber aus dem völkerrechtlichen Gesellschaftsverhältnisse ist eine staatliche Institution des deutschen Reiches geworden. Nach Art. 33 der deutschen Reichsverfassung bildet Deutschland ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinsamer Zollgrenze; alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jedem andern Bundesstaat eingeführt und dürfen in letztern einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer gleichen innern Abgabe unterworfen sind. Nach den Bestimmungen des Art. 4, No. 2 und des Art. 35 gebührt dem Reiche ausschliesslich die Gesetzgebung und die Aufsicht über das gesammte Zollwesen, sowie über die Massregeln, welche zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenzen nöthig sind. Dagegen bleibt nach Art. 36 die Erhebung und Verwaltung der Zölle jedem Bundesstaate, soweit er sie bisher ausgeübt hat, überlassen. Nur darin ist eine grosse Veränderung eingetreten, dass der gesammte Reinertrag der Zölle d. h. der Ertrag nach Abzug der Verwaltungs- und Erhebungskosten, nicht mehr zur Vertheilung unter die Einzelstaaten gelangt, sondern in die Reichskasse fliesst. Damit sind sämmtliche Einnahmen dieser Art vom preussischen Etat verschwunden und kommen hier nicht mehr in Betracht.

β) Verbrauchssteuern von inländischen Erzeugnissen haben in allen neuern Staaten seit dem Ende des Mittelalters eine sehr bedeutende Einnahmequelle abgegeben. Nicht sowohl der Besitz eines verbrauchbaren Gegenstandes, als vielmehr irgend eine Handlung wird besteuert, welche den Uebergang derselben zum wirklichen Verbrauche bezeichnet. Je mehr ein verbrauchbarer Gegenstand in grossen Massen und durch Anstalten erzeugt oder herbeigeführt wird, welche nicht verheimlicht werden können, um so geeigneter erscheint er als Gegenstand der Besteuerung. Daher sind fast in allen Staaten das Salz, der Ta-

back, der Branntwein, das Bier und in neuerer Zeit der Rübenzucker bedeutenden Verbrauchssteuern unterworfen worden. So auch in Preussen. Aber diese einträglichen Quellen sind jetzt alle der Reichskasse überwiesen und kommen hier ebenfalls nicht mehr in Betracht.

Indem so die Eingangs- und Ausgangszölle, sowie die wichtigsten inländischen Verbrauchssteuern auf das Reich übergegangen sind, beruht jetzt der spezielle preussische Staathaushalt wesentlich auf dem direkten Steuersysteme.

Die Schlacht- und Mahlsteuer, welche bisher statt der Klassensteuer in den schlacht- und mahlsteuerpflichtigen Städten erhoben wurde, hat mit dem 1. Januar 1875 aufgehört und an ihre Stelle ist die Klassensteuer getreten, sodass auch diese Einnahme aus einer indirekten Steuer vom preussischen Staatshaushalte verschwunden ist. Es bleibt von den wichtigern indirekten Steuern für Preussen eigentlich nur eine, die s. g. Stempelsteuer, übrig, unter welchem Namen sehr verschiedenartige Abgaben zusammengefasst werden, deren Einheit nicht in ihrem innern Wesen, sondern nur in der Anwendung der äussern Form des Stempels liegt. Die gegenwärtige preussische Stempelsteuer beruht wesentlich auf dem Gesetze vom 7. März 1822. Kaufgeschäfte waren seit früher Zeit ein Gegenstand der Besteuerung. In Preussen bestimmt das Gesetz vom 7. März 1822 die von Käufen und andern Uebertragungen des Eigenthums oder auch nur der Nutzungen zu entrichtenden Gefälle; insbesondere fordert der Ankauf von unbeweglichen Sachen eine Verlautbarung vor dem Gerichte der belegenen Sache und eine Abgabe von 1 % des Kaufpreises. Ebenso wird eine Steuer von Erbschaften und Legaten mittelst eines Stempels erhoben (1876: 4,000,000 M.), von welcher jedoch Ascendenten und Descendenten befreit sind; auch werden Schenkungen, wie Vermächtnisse besteuert. Bei den Gerichten findet in der Regel der Verbrauch des Stempelpapiers nicht mehr statt, sondern die Stempelbeträge, deren Erhebung der Gerichtskostentarif noch beibehält, werden wie Gerichtskosten verrechnet, die in der Regel nicht als Steuern, sondern als Gebühren anzusehen sind d. h. als Bezahlung für Arbeiten, welche die Gerichte im Privatinteresse der Parteien vornehmen. Durch ein zum Reichsgesetze erklärtes norddeutsches Bundesgesetz vom 10. Juni 1869 ist die Besteuerung der

Wechsel und wechselfähigen Ordrepapiere den Einzelstaaten entzogen und sind dieselben einer gleichmässigen Stempelsteuer unterworfen, welche zur Reichskasse fliesst. Die Einnahmen aus den übrigen Abgaben, welche unter dem Namen »Stempelsteuer« zusammengefasst werden, betrugen im Jahre 1876 33,000,000 M.

B. Ausserordentliche Staatseinnahmen.

§. 207.

Im Allgemeinen.

Die ordentlichen Staatsausgaben »das Normalerforderniss der regelmässigen Verwaltung«, sollen in jedem geordneten Staatshaushalte durch die ordentlichen Einnahmen gedeckt werden. Das gegentheilige Verfahren führt zu der gefährlichsten modernen Staatskrankheit, dem chronischen Deficit. Es giebt aber auch Ausgaben, welche nach den Grundsätzen einer gesunden Finanzwirthschaft, auf anderem ausserordentlichen Wege gedeckt werden dürfen. Dahin gehören erstens privatwirthschaftliche Kapitalanlagen, welche dazu bestimmt sind, die Einnahmen des Staates bleibend zu erhöhen z. B. Eisenbahnanlagen, zweitens staatswirthschaftliche Kapitalanlagen, deren vortheilhafte Wirkungen sich über längere Zeit hinaus erstrecken und damit für die kommenden Finanzperioden eine Ausgabenminderung in Aussicht stellen z. B. Bau von Gerichtsgebäuden, Gefängnissen, Kasernen, drittens ausserordentliche Ausgaben, im engern Sinne, welche durch unberechenbare Ereignisse, besonders durch einen Krieg, dem Staate aufgezwungen werden.

Ausserordentliche Staatseinnahmen kommen in sehr verschiedener Gestalt vor, so in der Form von Kontributionen, welche der siegreiche Staat dem besiegten auferlegt, (die fünf Milliarden Frankreichs an Deutschland) so als Subsidien, welche von einem Staate an einen andern verbündeten Staat zur Herstellung kriegerischer Leistungen gezahlt werden (Subsidien Englands an Preussen); auch Erbschaften und Schenkungen sind nicht undenkbar; aber diese Arten von Einnahmen hängen von Zulälligkeiten ab; die Benutzung dieser Einnahmequellen steht nicht im freien Ermessen des geldbedürftigen Staates. Daher kommen für die Theorie des Finanzrechtes nur zwei Wege in Betracht, auf welchen ein

Staat sich, zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben, auch ausserordentliche Einnahmen verschaffen kann. Wir können, ganz wie bei den ordentlichen Einnahmen, den einen dieser Wege den privatwirthschaftlichen, den andern den staatswirthschaftlichen nennen.

Der erste besteht darin, dass der Staat Theile seines werbenden Staatseigenthums veräussert und den Erlös aus den Kaufgeldern als ausserordentliche Einnahme in den Etat aufnimmt. Dieses Verfahren bietet aber nur beschränkte Hülfsquellen, erschöpft sich bald und lässt sich auch nicht zu allen Zeiten vortheilhaft anwenden. Statt zur Verminderung des Aktivvermögens greift der Staat daher lieber zur Benutzung des Staatskredits d. h. zur Vermehrung des Passivvermögens. So entstehen Staatsschulden. Wie im System der ordentlichen Staatseinnahmen die Steuer, so entzieht, im System der ausserordentlichen Einnahmen, die Aufnahme einer Staatsschuld den Einzelwirthschaften, was die Staatswirthschaft zur Deckung ihrer Bedürfnisse braucht. Die Frage, ob in einem gegebenen Falle die Erhöhung der Steuern oder die Aufnahme einer Staatsschuld vorzuziehen sei, ist eine rein finanzwissenschaftliche; das Staatsrecht hat nur zu konstatiren, dass der Staat, als vermögensrechtliche Persönlichkeit, unzweifelhaft das Recht hat, sich durch Aufnahme von Schulden jeder Zeit ausserordentliche Einnahmen zu verschaffen, ein Recht, welches freilich auch erst mit der Entfaltung der modernen Staatsidee seine volle Anerkennung gefunden hat.

§. 208.

1. Die Staatsschulden.*

Seit dem XVI. Jahrhundert geriethen die deutschen Landesherrn durch kostspieligen Hofhalt, Verschwendung, zahlreiche Fehden und Kriege vielfach in Schulden. Aber wie das deutsche Territorium noch kein Staat, der Landesherr noch kein Staats-

*) Ueber den älteren Territorialstaat vergl. Moser, Staatsr. Th. XXIII. Th. XXIV. Derselbe von dem reichsständischen Schuldenwesen. Frankf. u. Leipz. 1774; von der Landeshoheit in Kammeralsachen (Kap. IV. von den Kammeralschulden). H. A. Zachariä, Th. II. §. 214. S. 169 ff. Klüber, Oeffentl. R. §. 333. 340. §. 401. Die Lehre von den Staatsschulden wird abgehandelt in den Lehrbüchern über Finanzwissenschaft, bei Stein (Aufl. III.) S. 711—796, bei Rau §. 471—529. Bahnbrechend hat hier gewirkt Fr. Nebenius, Der öffentliche Kredit. II. Aufl. Karls-

oberhaupt war, so konnte eine Schuld des Landesherrn auch noch nicht als Landesschuld, viel weniger als Staatsschuld gelten, da das allein mögliche Subjekt einer solchen, der Staat, noch gar nicht existirte. Da nach den Grundsätzen des Territorialstaatsrechts der Landesherr verpflichtet war, für die öffentlichen Bedürfnisse in erster Linie mit den Einnahmen seines Kammergutes aufzukommen, so war es eine selbstverständliche Konsequenz, dass die vom Landesherrn auch für öffentliche Zwecke gemachten Schulden nur als landesherrliche oder Kammerschulden galten. Schuldner war hier nicht das Land oder die Landschaft, sondern der Landesherr, wenn auch bereits in seiner öffentlich rechtlichen Eigenschaft, da auch das Kammergut als Annexum der Landeshoheit galt. Davon unterschieden wurden die reinen Privatschulden des Landesherrn, welche nur auf seinem freien Allodium hafteten und nur gegen seine Privaterben geltend gemacht werden konnten, während die Kammerschulden von jedem Regierungsnachfolger anerkannt werden mussten. Naturgemäss ging nun das Bestreben der Landesherrn dahin, ihre Kammerschulden in eigentliche Landesschulden zu verwandeln. Eine solche Uebernahme oder Anerkennung der landesherrlichen Schulden, als Schulden des Landes, war nach Moser »ein für allemal eine pur freiwillige Sache von Seiten der Landstände und kein Reichsstand befugt, seine Landstände und Unterthanen, wider ihren guten Willen, mittelbar oder unmittelbar zu nöthigen, seine Schulden ganz oder zum Theil auf sich zu nehmen«. (Von der Landeshoheit in Kammeralsachen S. 65.) Thatsächlich konnten sich die Landstände einer solchen Uebernahme nicht entziehen, wenn der Landesherr nachweisen konnte, dass die Schulden nicht ohne Noth und zum Besten des Landes gemacht waren. Zur Aufnahme von Kammerschulden bedurfte der Landesherr an und für sich der Zustimmung der Landstände nicht, doch wurde später in

---

ruhe 1829. G. Dietzel, System der Staatsanleihen. Heidelb. 1855. Werthvoll ist der Art. A. Wagners in Bluntschli's Staatsw. B. X. S. 1—58. und der Aufsatz E. Nasse's, Steuern und Staatsabgaben in der Tüb. Zeitschr. 1868. H. 1. Für Preussen ist zu vergleichen: L. Krug, Geschichte der preussischen Staatsschulden, herausgegeben von Dr. C. J. Bergius (Breslau 1861). J. C. Bergius, Die preussischen Staatsschulden. Münster 1842. Desselben Grundsätze der Finanzwissenschaft mit besonderer Beziehung auf den preussischen Staat. II. Aufl. Berlin 1871. (Kap. IV: Staatsschulden S. 623—749.) Jetzt besonders: E. Richter, Das preussische Staatsschuldenwesen und die preussischen Staatspapiere. Breslau 1869.

Hausgesetzen und Landesverträgen häufig ausgemacht, dass auch die Gültigkeit der Kammerschulden von dem ständischen Konsens abhängig sein sollte.

Den Kammerschulden standen die Landesschulden gegenüber, welche von den Landständen kontrahirt oder übernommen waren. Hier hafteten die Landstände, die Landschaft, mit ihrer Steuerkasse, sie waren verpflichtet, dieselben durch Steuerbewilligung zu decken. Bei diesen beiden Arten von Schulden waren die verpflichteten Subjekte durchaus verschieden, dort war es der Landesherr, hier das Land. Der im ganzen Territorialstaatsrechte vorhandene Dualismus kam auf dem Gebiete des Finanzrechtes, besonders im Schuldenwesen, recht evident zum Vorscheine. Auch die Verwaltung der beiden Arten von Schulden war verschieden; die Kammerschulden wurden von der Hofkammer, die Landesschulden von der landschaftlichen Steuerkasse bestritten und verwaltet. Während sich dieser Zustand in den kleinern Territorien vielfach bis in unser Jahrhundert herein erhielt, stellte das Königthum in Preussen, mit Beseitigung des ständischen Einflusses, eine eigentliche Staatskasse, ein einheitliches Finanzwesen her. Diese Neugestaltung im grossstaatlichen Sinne wirkte auch auf das Schuldenwesen. Durch den Grundsatz, dass jede Schuld, welche der Landesherr aufnimmt, eine Staatsschuld ist, für deren Zahlung nicht mehr der Landesherr persönlich oder allein mit seinem Kammergut, sondern das ganze Volk mit seiner Steuerkraft hafte, wird zuerst ein Staatskredit ausgebildet. Derselbe ist aber noch sehr unvollkommen, weil das Steuerwesen noch nicht einheitlich geordnet ist, ein Budget nicht besteht oder wenigstens nicht bekannt gemacht wird, kurz, weil den Gläubigern jeder Einblick in das Finanzwesen des Staates fehlt. Während in den andern europäischen Staaten die regellose Verschwendung der Höfe einen geordneten Staatskredit nicht aufkommen lässt, macht in Preussen die Sparsamkeit seiner Könige einen solchen überflüssig. Die preussische Staatsschuld des XVIII. Jahrhunderts ist von kaum nennenswerther Bedeutung. Bekannt ist Friedrich Wilhelms I. Widerwille gegen Staatsschulden, die er binnen zwei Jahren zu tilgen befahl: »Wir sind müde, uns länger mit solchen Zinsen, die mit uns aus der Schüssel essen, länger zu chargiren.« Auch unter Friedrich dem Gr. blieb die Staatsschuld unbedeutend. Erst die ungeheuren Opfer des französischen Revolutionskrieges und die

Anstrengungen der Freiheitskriege belasteten Preussen, wie die übrigen Staaten Europas, mit einer beträchtlichen Schuldenlast. Seit dem Ende des vorigen und dem Anfang dieses Jahrhunderts wird das Schuldenwesen ein wichtiges Glied im Finanzsystem aller Staaten. Seine staatsrechtliche Ausbildung erfährt es erst im Verfassungsstaate der Gegenwart.

Seit dem Jahre 1815 war es eine wichtige Aufgabe aller deutschen Staaten, ihr durch den Krieg tief zerrüttetes Finanzwesen wiederherzustellen. Dazu gehörte vor allem die Ordnung der Staatsschulden. Sowohl die geschichtlich begründete Stellung der alten Landstände, an welche man auch hier anknüpfte, wie das Bedürfniss der Ordnung und Sicherheit der Finanzen, führte überall dazu, den neugeschaffenen Landesvertretungen eine einflussreiche Theilnahme an der Gestaltung und Leitung des Finanzwesens einzuräumen. Zum Steuerbewilligungsrechte kam, als nothwendiges Korrelat, das Recht der Zustimmung zur Aufnahme neuer Staatsschulden, welches alle neuern Verfassungsurkunden der Volksvertretung einräumen. Massgebend ist die Bestimmung der bayrischen V.-U. von 1818. Tit. VII. §. 11 geworden: »Zu jeder neuen Staatsschuld, wodurch die zur Zeit bestehende Schuldenmasse im Kapitalsbetrage oder der jährlichen Verzinsung vergrössert wird, ist die Zustimmung der Stände erforderlich.« Ihr folgten die Verfassungen von Baden 1818 §. 57, Grossh. Hessen V.-U. 1820 §. 78, Königr. Sachsen V.-U. 1831 §. 57, Sachsen-Meiningen 1829 §. 42, Kurhessen V.-U. 1831 §. 95. 142 u. s. w. Nur ausnahmsweise sollte, nach einigen Verfassungen, die Regierung befugt sein, unter Verantwortlichkeit des Ministeriums, bei höchster Dringlichkeit der Umstände, ein Anlehen auch ohne vorher eingeholte Zustimmung der Stände aufzunehmen, jedoch in diesem Falle die ständische Bewilligung wenigstens nachträglich einzuholen.

Auch in Preussen ging seit Wiederherstellung des Friedens das Bestreben der Regierung ernstlich dahin, das Staatsschuldenwesen einheitlich zu ordnen und den Staatsgläubigern möglichst grosse Sicherheit zu gewähren. Dies geschah durch die öfters erwähnte Verordnung vom 17. Januar 1820 über das Staatsschuldenwesen. Auch in Preussen war man von der Bedeutung der durch eine Landesvertretung gegebenen Garantie durchdrungen. Es wurde ein Staatsschuldenetat veröffentlicht und für immer ge-

schlossen erklärt, zugleich aber bestimmt: »dass wenn der Staat künftig hin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Nothwendigkeit kommen sollte, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, solches nur mit Zustimmung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen könne«. Diese Befugniss wurde durch Verordnung vom 3. Februar 1847 auf den vereinigten Landtag übertragen. In die V.-U. vom 31. Januar 1850 kam Art. 103:

»Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates.«

Diese Bestimmung ist so klar und durchgreifend, dass für das preussische Staatsrecht nicht einmal jene Ausnahme gilt, welche ältere Verfassungen zulassen. Die Genehmigung jeder Staatsanleihe hängt vom freien Ermessen des Landtages ab. Da in Art. 103 ausdrücklich auf den formellen Weg der Gesetzgebung verwiesen wird, so ist die Aufnahme einer Staatsanleihe auf dem Wege einer ausserordentlichen Verordnung (nach Art. 63) unstatthaft. Da der Vorschlag der Aufnahme einer Staatsschuld unter den Begriff eines s. g. Finanzgesetzes fällt, so muss derselbe stets zuerst an das Abgeordnetenhaus gehen.

Noch im XVIII. Jahrhundert wurden die öffentlichen Schulden ganz in der Form von Privatschulden aufgenommen. Die Form der Aufnahme war ein gewöhnlicher Schuldschein, der Gläubiger ein Einzelner, der ein Kapital gegen die Verschreibung des Staatsoberhauptes vorstreckte. Der Termin der Rückzahlung war ein bestimmter und kurzer, die Obligation selbst enthielt den Zeitpunkt der Fälligkeit. Beiden Theilen stand das Kündigungsrecht zu. Letzteres widerspricht den Bedürfnissen des Staatshaushaltes und muss den Gläubigern entzogen werden. Dies geschieht in verschiedener Form, zuerst in England durch das grosse Buch, in welches jeder Darleiher eingetragen wird, der vom Staate eine Zeitrente, Annuität, gegen sein Kapital kauft, in Frankreich durch die Inscriptionen in den s. g. Grand livre, wodurch jemand für sein eingezahltes Kapital, als Rechtstitel, einen Rentenschein mit Angabe des Zinsbetrages erhält, ohne dass die Schuld selbst einen Nominalbetrag hat. In Deutschland hat die Form der s. g. Staatsobligation den Vorzug erhalten, wobei

die Obligation eine bestimmte Schuldsumme, den Nominalbetrag der Schuld, enthält, welche der Staat verkauft (Emission und Emissionskurs) und zwar in der Weise, dass er für den Kaufpreis den jährlichen Zins zu bezahlen verspricht, welcher gegen Uebereichung des Koupons ausgezahlt wird. Die Schulddokumente sind auf den Inhaber ausgestellt und deshalb leicht übertragbar, sodass die Gläubiger sehr wohl auf das Kündigungsrecht verzichten können, während dies dem Staate jeder Zeit zusteht. Es ist daher rechtlich zulässig, wenn derselbe, gegen Anerbieten des auszuzahlenden Nominalbetrages, denjenigen Gläubigern gegenüber, welche dies Anerbieten nicht annehmen, eine Zinsreduktion vornimmt, während jede sonstige willkührliche Herabsetzung des Zinsfusses, Zahlung der Zinsen in verschlechterten Münzsorten oder in uneinlösbarem Papiergelde, durchaus widerrechtlich ist. Aber wenn auch den Gläubigern gegenüber, unter Einhaltung der oben angegebenen Bedingung, eine Zinsreduktion jeder Zeit zulässig ist, so ist doch die Zustimmung der Volksvertretung zur Herabsetzung des Zinsfusses ebenso nöthig (richtig ausgeführt von Lasker gegen von der Heydt, Verfassung Preussens S. 349—355), wie zur Erhöhung desselben, sowie zur Aufstellung oder Veränderung des Planes der Schuldentilgung. Dasselbe gilt von der Ausgabe von Papiergeld d. h. unverzinslichen Staatsschuldscheinen und von der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates, wie z. B. für die zu leistende Verzinsung der Eisenbahnanlagen von Aktiengesellschaften.

Man unterschied früher versicherte und nicht versicherte Staatsschulden und verstand unter ersteren solche, bei denen zu dem allgemeinen Staatskredit noch spezielle Garantien hinzutraten, unter letzteren solche, wo dies nicht der Fall war. Bei den s. g. versicherten Staatsschulden wurde entweder eine Generalhypothek auf die Domänen im allgemeinen eingeräumt oder der Staat bestellte eine Spezialhypothek, indem ein bestimmtes Landgut, ein einzelnes Gefälle, besonders eine Zollstätte, ja biswilen sogar werthvolle bewegliche Sachen, dem Gläubiger verpfändet wurden. In Preussen wurde durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 §. III. bestimmt, dass für die sämmtlichen damals vorhandenen, in dem veröffentlichten Etat angegebenen Staatsschulden mit dem gesammten Staatsvermögen, insbe-

sondere mit den sämmtlichen Domänen, Forsten und säkularisirten Gütern im ganzen Umfange der Monarchie Sicherheit geleistet werden solle. Eine solche Versicherung hat aber bei einem wohlgeordneten Staatshaushalte fast gar keine Bedeutung. Ein Staat, wie Preussen, würde mit seinem allgemeinen Staatskredit den Gläubigern dieselbe Sicherheit bieten, als durch eine, privatrechtlich doch unwirksame derartige Generalhypothek. Für jede wahre Staatschuld haftet jetzt das ganze Staatsvermögen, sowie die ganze Steuerkraft der Unterthanen; sie ruht auf dem ganzen Lande; daher hat sie nicht blos der verfassungsmässige Nachfolger anzuerkennen, sondern auch ein Herrscher, der aus einem völkerrechtlichen Titel, z. B. dem der Eroberung succedirt. Bei Theilungen des Staatsgebietes hat man stets eine entsprechende Repartition der Staatsschulden angenommen, wenn nicht ausdrücklich das abgetretene Gebiet schuldenfrei übergeben werden muss. In diesem Sinne ist jetzt jede Staatsschuld eine s. g. dette hypothequée, worunter man allerdings keine privatrechtlich wirksame Hypothek versteht, sondern womit nur die bleibende Verbindlichkeit des Staates in seiner Gesammtheit ausgedrückt werden soll. (Heffter, V.-R. §. 71. S. 146.) Durch die im Jahre 1866 erfolgte Einverleibung mehrerer Staaten waren die auf denselben haftenden Staatsschulden von Rechts wegen auf die Krone Preussen übergegangen; formell bedurfte es aber noch eines besondern Gesetzes d. h. der Zustimmung der Kammern, um diese Schulden der einverleibten Staatsgebiete zu einer einheitlichen preussischen Staatsschuld zu verschmelzen und sie derselben Hauptverwaltung der Staatsschulden zu überweisen. Dies ist durch die Gesetze vom 29. Februar 1868 und 5. März 1868 geschen. Es giebt jetzt nur eine einheitliche preussische Staatsschuld, welche auf dem preussischen Staate in seiner Gesammtheit ruht und nach gleichen Grundsätzen verwaltet wird.

Von dieser eigentlichen Staatsschuld im technischen Sinne, der s. g. fundirten Staatsschuld, ist die s. g. schwebende Schuld, dette flottante, zu unterscheiden, welche dadurch entsteht, dass die Fälligkeitstermine der Einnahmen und der Ausgaben des Staates, wie in jedem geschäftlichen Betriebe, nicht zusammenfallen, und dadurch ein Bedarf entsteht, der seine Deckung erst durch eine spätere Einnahme findet. Der s. g. Finanz-

kredit, welchen Stein a. a. O. S. 679 zuerst wissenschaftlich vom eigentlichen Staatsschuldenwesen unterschieden hat, ist lediglich eine Massregel der Finanzverwaltung und wird durch die Veordnungsgewalt der letztern geschaffen, geordnet und getilgt, während die Staatsschuld, welche eine dauernde Last auferlegt, stets Gegenstand der Gesetzgebung ist. »Der Finanzkredit bewegt sich innerhalb der Summe, welche das Wirthschaftsgesetz des Staates, das Budget, in Einnahmen und Ausgaben aufgestellt hat und bestimmt nur die zweckmässige gegenseitige Ordnung derselben, während die Staatsschuld eine selbstständige Quelle von Einnahmen schafft.« Eine Aufnahme von Verwaltungsschulden findet ohne Zustimmung der Kammern auf den blossen Kredit der Verwaltungsbehörden hin statt. Mehrere Verfassungsurkunden sprechen den selbstverständlichen Satz ausdrücklich aus: »dass zur Deckung vorübergehender Verwaltungsbedürfnisse, zu deren Bestreitung die Mittel der Kassen ausreichen, und nur für den Augenblick nicht flüssig sind, die erforderlichen Gelder bis zur Beseitigung der Hindernisse, einstweilen aufgenommen werden können« (Baden V.-U. 1818 §. 57. Waldeck V.-U. §. 90. Sachsen-Weimar 1850 §. 42). In normalen Verhältnissen muss die Regierung aus den laufenden Jahreseinnahmen die Verwaltungsschulden decken können; dann bewegt sie sich, innerhalb des durch das Budgetgesetz gegebenen Rahmens, völlig frei und braucht davon die Kammern nicht einmal zu benachrichtigen; es ist ein blosser Akt der Finanzverwaltung oder »Finanzgebahrung«. Ist eine solche Deckung innerhalb des Budgets aber nicht möglich, so muss die Regierung die Genehmigung nachträglich einholen und häufig verwandelt sich dann die schwebende oder unfundirte Schuld in eine fundirte. Nach geschehener »Konsolidirung« geht die schwebende Schuld vollständig in die eigentliche Staatschuld über. Es ist gebräuchlich, dass dem Finanzminister für solche Anticipationen gesetzlich ein Maximalkredit bewilligt wird. Dies geschieht am besten, nach dem Vorbilde der englischen Exchequerbills, in der Form von Schatzanweisungen. Zuerst auf Grund des Gesetzes vom 28. September 1866 und dann auf Grund des Staatshaushaltsetats vom 24. Februar 1868 und des Gesetzes vom 3. März 1868 betr. »die Verstärkung der Geldmittel zur Abhülfe des Nothstandes« sind in Preussen verzinsliche Schatzscheine mit kurzer Um-

laufszeit ausgegeben worden. Ebenso ist dem Finanzminister durch das Staatshaushaltsgesetz vom 29. Januar 1871 die Ermächtigung ertheilt worden, Schatzanweisungen bis auf die Höhe von 11,700,000 Thaler auszugeben, welche jedoch vor dem 1. Oktober 1872 verfallen sein müssen. Seitdem ist die schwebende Staatsschuld in Form verzinslicher Schatzanweisungen mit kurzer Umlaufszeit ein regelmässiges Institut des preussischen Finanzrechtes geworden.[1]

Während die schwebende Staatsschuld Sache der gewöhnlichen Finanzverwaltung ist, hat die hohe Bedeutung, welche die Sicherheit der Verzinsung, sowie die Einhaltung des gesetzlich festgestellten Tilgungsplanes für den Staatskredit hat, darauf hingeführt, für das eigentliche Staatsschuldenwesen, die s. g. fundirte Staatsschuld, eine unabhängige, mit besondern Garantien umgebene Behörde und Verwaltung zu schaffen, welche aufs strengste an die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften gebunden und regelmässig mit einer bestimmten jährlichen Dotation, zugleich als Tilgungsanstalt, errichtet ist. In konstitutionellen Staaten hat man stets auch die Volksvertretung in irgend einer Weise an der Verwaltung der Staatsschulden betheiligt. In Preussen ist die durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 eingesetzte »Hauptverwaltung der Staatsschulden« eine von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderte selbstständige Behörde, welche der obern Leitung des Finanzministers nur soweit unterliegt, als dies mit der ihr eingeräumten Unabhängigkeit vereinbar ist. Ihr steht die Verwaltung aller Passivkapitalien des Staates zu, welche ihr gesetzlich zur Verzinsung und Tilgung überwiesen sind, ebenso die Verwaltung der ihr zu diesem Zwecke bestimmten Verzinsungs-, Tilgungs- und Betriebsfonds und aller sonstigen, ihr überwiesenen und noch zu überweisenden Fonds, die An- und Ausfertigung, Ausreichung und Wiedereinziehung der Staatsschuldendokumente, sowie der Kassenanweisungen, ferner die Einregistrirung der Staatsgarantien, die Ermittelung und Verfolgung der Fälschung oder

---

1) Im Etatsgesetz für 1876 heisst es in §. 2: »Im Jahre 1876 können nach Anordnung des Finanzministers verzinsliche Schatzanweisungen bis auf Höhe von 30,000,000 M., welche vor dem 1. Oktober 1877 verfallen müssen, wiederholt ausgegeben werden. Auf dieselben finden die Bestimmungen der §§. 4 und 6 des Gesetzes vom 28. September 1866 (Gesetzsamml. S. 607) Anwendung.«

Nachahmung aller umlaufenden Papiere, welche in öffentlichen Kassen angenommen werden müssen. Die Verantwortlichkeit »der Hauptverwaltung der Staatsschulden« bleibt auch nach §. 6 des Gesetzes vom 24. Februar 1850 unbedingt fortbestehen in Bezug auf die Anfertigung und Ausreichung der verzinslichen und unverzinslichen Staatsschuldendokumente und der zu ersteren gehörigen Zinskoupons, für die Feststellung noch nicht anerkannter Staatsschulden, für die regelmässige Verzinsung der ihr überwiesenen Staatsschulden und für die unverkürzte Verwendung der der Staatsschuldentilgungskasse zur Tilgung überwiesenen Fonds, insbesondere für die unverkürzte Verwendung der Domänenveräusserungs- und Ablösungsgelder zur Schuldentilgung, für die Löschung, Kassation und Aufbewahrung der eingelösten verzinslichen und unverzinslichen Staatsdokumente bis zur gänzlichen Vernichtung derselben. In allen übrigen Beziehungen ist dagegen die Hauptverwaltung der Staatsschulden den Anordnungen des Finanzministers unterworfen, welcher dafür die Verantwortung zu übernehmen hat.

Ausserdem ist die Hauptverwaltung der Staatsschulden unter die fortlaufende Kontrolle der Staatsschuldenkommission gestellt, welche aus drei Mitgliedern des Hauses der Abgeordneten, drei Mitgliedern des Herrnhauses und dem Präsidenten der Oberrechnungskammer besteht. Die Vorschriften über die Wahl und Vereidigung der Mitglieder der Staatsschuldenkommission, über deren Geschäftsverbindung mit der Hauptverwaltung der Staatsschulden u. s. w. sind in den §§. 11—17 des Gesetzes vom 24. Februar 1850 enthalten. Die aus den Kammern zu ernennenden Mitglieder werden mit absoluter Stimmenmehrheit auf drei Jahre erwählt. Die Staatsschuldenkommission erhält von der Hauptverwaltung der Staatsschulden die Monats- und Jahresabschlüsse, sowohl der Staatsschuldentilgungskasse über die zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden bestimmten Fonds, als auch der Kontrolle der Staatspapiere und hat, so oft sie es für angemessen erachtet, wenigstens aber einmal halbjährig, ausserordentliche Revisionen der Tilgungskasse und der Kontrolle der Staatspapiere vorzunehmen. Sie ist befugt, über alles, was den Bestand, die Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden, sowie die Verwaltung der der Hauptverwaltung überwiesenen Fonds betrifft, von der letztern Auskunft zu erfordern und derselben ihre Bemerkungen und An-

sichten zur Beschlussnahme mitzutheilen (§. 14). Auf den von der Staatsschuldenkommission an die Kammern erstatteten Bericht wird in jedem der beiden Häuser besonders berathen und Beschluss gefasst, ob die Decharge der Rechnungen der Staatsschuldentilgungskasse zu ertheilen ist; wird sie beschlossen, so erfolgt sie von jedem Hause in einer von dem Präsidenten desselben zu vollziehenden Urkunde.

§. 209.

2. Veräusserung von Staatsvermögen.*

Es ist eine vielbestrittene Frage der Finanzpolitik, nicht des Finanzrechtes, ob und unter welchen Umständen der Staat gut thut, sein Eigenthum, besonders seine Domänen, zu veräussern, um dadurch eine erhöhte Besteuerung der Unterthanen oder die Aufnahme von neuen Anleihen zu vermeiden oder um mit dem Erlöse alte Schulden abzustossen. Für uns kommt nur die staatsrechtliche Frage in Betracht, ob und unter welchen Voraussetzungen die Regierung berechtigt ist, Staatseigenthum rechtsgültig zu veräussern, insbesondere, inwiefern sie verpflichtet ist, zu einer solchen Veräusserung die Genehmigung der Volksver-

---

*) Für das ältere Staatsrecht besonders Moser von der Reichsstände Landen. Buch I. Kap. 18. §. 9. H. A. Zachariä, Th. II. §§. 211 ff. S. 450 ff. Für Preussen v. Rönne, B. II. Abth. 2. §. 524. S. 599 ff. Die Nachweisungen aus dem ältern preussischen Staatsrecht finden sich bei H. Simon, Preuss. Staatsrecht Th. II. S. 307 ff. Eine brennende Frage wurde es, ob die Staatsregierung ohne Genehmigung der Landesvertretung Bestandtheile des Finanzvermögens veräussern dürfe, als durch Vertrag vom 10. August 1865 die Rechte des Staates an der Köln-Mindner Eisenbahn ohne eine solche Genehmigung vom Ministerium veräussert worden waren. Die darüber gepflogenen Verhandlungen im Abgeordnetenhause bieten ein reichhaltiges staatsrechtliches Material. Das Beste sagt Laskers Bericht der XI. Komm. des Abgh. vom 14. Februar 1866 (Stenogr. Ber. 1866—1877. Anl.-Bd. S. 162. Aktenst. 51) welchem wir, wenn auch nicht durchweg in der Begründung, doch im Resultat beitreten. Vergl. ferner die Stenogr. Berichte des Abgeordnetenhauses 1866—1867. B. II. S. 610 ff. S. 1123 ff. B. III. S. 1798—1829 u. s. w. Die Ansicht, dass nach der preussischen Verfassung die Genehmigung der Kammern zur Veräusserung von Staatsgut erforderlich sei, wurde besonders auch von solchen Männern vertreten, welche der Entstehung der Verfassungsurkunde näher gestanden haben, so von Dr. Simson in der Sitzung vom 21. November 1866 (a. a. O. B. II. S. 615—617). v. Vincke-Hagen (a. a. O. B. II. S. 613. B. III. S. 1809), vom Grafen Schwerin (B. II. 616); ausserdem von Lasker B. II. S. 610. S. 615. B. III. S. 1809, von Twesten B. III. S. 1789 ff. Den entgegengesetzten Standpunkt hat in neuester Zeit P. Laband in seinem Budgetrecht S. 26—27 vertheidigt, ohne uns in unsrer Ansicht erschüttern zu können.

tretung einzuholen. Die Antwort kann hier nur mit Unterscheidung der einzelnen Bestandtheile des Staatsvermögens gegeben werden. Vor allem ist der oben erörterte Unterschied zwischen dem s. g. Verwaltungsvermögen und dem werbenden oder Finanzvermögen des Staates von Bedeutung.

In jedem Zweige der Staatsverwaltung sind zahlreiche Gegenstände zur Ausführung seiner speziellen Aufgaben vorhanden, welche sein Inventar bilden; es sind dies theils Mobilien, wie Maschinen, Bücher, Dienstpferde, theils Immobilien, wie Gerichts- und Schulgebäude, Exercierplätze, Kasernen. Die Veräusserung solcher Gegenstände ist oft aus Verwaltungsrücksichten geboten und wird der Regierung nothwendiger Weise als blosse Verwaltungssache überlassen, einerlei, ob es sich dabei um ein ausrangirtes Dienstpferd das zehn, oder um eine Kaserne, die mehrere hunderttausend Thaler werth ist, handelt. Die aus einem solchen Verkaufe sich ergebende Einnahme fällt regelmässig mit einer neuen Ausgabe zusammen und wird zur theilweisen Deckung der durch den Verkauf veranlassten Neuanschaffung benutzt, sie wird daher gar nicht an die Generalstaatskasse abgeführt, sondern bleibt demjenigen Verwaltungszweige, zu dessen Benutzung die veräusserten Gegenstände gehörten. Da die veräusserte Sache eine Pertinenz des betreffenden Ressorts bildete, so tritt der Erlös aus derselben an die Stelle der veräusserten Sache »pretium in locum rei«. Der betreffende Verwaltungszweig muss sich aber die aus der Veräusserung gewonnene Summe als Baareinnahme anrechnen lassen, sodass dem Landtage in Betreff solcher Veräusserungen immerhin wenigstens ein mittelbarer Einfluss zusteht, besonders wenn die mit einer Veräusserung gewöhnlich verbundene Neuanschaffung in der Regel die Bewilligung einer grössern Summe erfordert, als die aus der Veräusserung erzielte Einnahme beträgt.

Während somit die Veräusserung von Gegenständen des Verwaltungsvermögens nur formell als Einnahme erscheint, materiell aber eigentlich nur ein durchlaufender Posten ist, muss der Erlös, welchen der Staat durch Veräusserung seines werbenden Staatsvermögens macht, als eine wirkliche ausserordentliche Einnahmequelle des Staates betrachtet werden. Das gesammte Finanzvermögen des Staates dient nicht einem einzelnen Verwaltungszweige als Inventar oder Pertinenz, sondern hat den alleinigen Zweck, dem Staate Einnahmen zur Deckung

der Staatsbedürfnisse zu schaffen. Obgleich privatrechtlicher Natur oder »besonderes Eigenthum des Staates«, hat es doch den gleichen Zweck, wie die Steuer, Finanzquelle des Staates zu sein. Bei so bewandten Umständen fragt sich, ob die Staatsregierung kraft ihrer Exekutive befugt ist, Bestandtheile des Finanzvermögens einseitig zu veräussern oder ob sie die Genehmigung der Volksvertretung dazu einzuholen verpflichtet ist. Diese theoretische Rechtsfrage wurde in der s. g. Konfliktszeit eine brennende Frage von höchster praktischer Bedeutung und die staatsrechtliche Ansicht der Regierung stand der des Abgeordnetenhauses schroff gegenüber. Zuzugeben ist, dass die preussische V.-U. darüber keine ausdrückliche Bestimmung enthält. Die Regierung behauptete, bei Gelegenheit der Veräusserung der Köln-Mindner Eisenbahn durch Vertrag vom 10. August 1865: »Die Regierung sei im Allgemeinen befugt, Staatseigenthum zu veräussern. Das verbiete ihr kein Gesetz und ebensowenig die Verfassungsurkunde, insbesondere werde nirgends zu einem solchen Vertrage die Zustimmung der Landesvertretung erfordert«, während das Abgeordnetenhaus erklärt »dass die Regierung nicht befugt sei ohne Zustimmung des Landtages solches Staatsvermögen, welches als Einnahmequelle dient, zu veräussern, zu belasten oder sonst einer kontraktlichen Belastung zu unterwerfen«. Wenn nun Laband a. a. O. S. 27 den damaligen Standpunkt der Regierung zu dem seinigen macht, indem er ausführt, dass die Staatsregierung, weil sie zur Zeit des absoluten Staates dieses freie Veräusserungsrecht gehabt habe, dasselbe auch noch heute besitzen müsse, da es ihr durch kein Gesetz entzogen sei, so ist dagegen einzuwenden, dass es Grundsätze giebt, welche mit solcher zwingenden Nothwendigkeit aus der Natur der konstitutionellen Staatsordnung folgen, dass sie für jeden Verfassungsstaat, auch ohne besondere Sanktion, geltend gemacht werden müssen. Es gilt daher, die Frage, beim Schweigen der Verfassungsurkunde, aus der Natur der Sache, den geschichtlich begründeten Prinzipien des deutschen Staatsrechtes und der speziellen preussischen Staatsentwicklung juristisch zu beantworten.

Der finanzielle Schwerpunkt des deutschen Territorialstaates lag in den Erträgen des Kammergutes. Obgleich dasselbe kein Staatsgut, sondern Patrimonium der fürstlichen Familie war, so

lasteten doch auf demselben in erster Linie die öffentlichen Bedürfnisse; nur bei seiner »Insufficienz« konnten Steuern gefordert werden. Darum war die Erhaltung des Kammergutes von eben so hohem Interesse für die fürstliche Familie, wie für das Land. Man suchte daher seine Veräusserung sowohl durch Hausgesetze, später meist in Form von fideikommissarischen Bestimmungen, als durch Landesverträge mit den Landständen zu verhindern oder wenigstens zu erschweren. Seit der vollen Ausbildung der landständischen Verfassungen wurde die Gültigkeit einer Veräusserung von Kammergut überall von der Zustimmung der Landstände abhängig gemacht. Solche Zusicherungen wurden auch den Landständen in den Territorien gemacht, welche jetzt den preussischen Staat bilden (Simon, Preuss. Staatsr. B. II. S. 317). Als seit König Friedrich Wilhelm I. die politische Bedeutung der alten Landstände verschwunden war, suchte man die Unveräusserlichkeit der Domänen auf rein fürstenrechtlichem Wege zu sichern. So belegte König Friedrich Wilhelm I. sämmtliche Domänen durch sein Edikt »von der Inalienabilität der alten und neuen Domänengüter« vom 13. August 1713 mit einem ewigen Familienfideikommiss und verbot ihre Veräusserung unbedingt. Er trug den Behörden die Kontrolle darüber auf und machte es ihnen sogar zur Pflicht, im Falle der Verletzung dieser Bestimmungen, dem Monarchen eine Rüge zu ertheilen. Aus dieser und vielen andern Bestimmungen geht hervor, dass man zur Zeit des absoluten Staates die Veräusserung von Domänen, welche damals das einzige werbende Staatsvermögen waren, nicht für eine blosse Verwaltungsangelegenheit, sondern für einen der wichtigsten Staatsakte ansah, für welchen man die am schwersten wiegenden Garantien anwenden zu müssen glaubte, welche überhaupt nach damaligem Staatsrechte zu finden waren. Als man in der grossen Noth der schweren Zeit von dem Grundsatze der unbedingten Unveräusserlichkeit der Domänen abgehen musste und durch das Hausgesetz vom 17. December 1808 nebst dem Edikte vom 6. November 1809 die Domänen unter gewissen Voraussetzungen für veräusserlich erklärt werden sollten, war trotz des mehr als hundertjährigen rein absoluten Regiments, doch der deutsche Rechtsgedanke, dass Staatsgut nur mit Zustimmung der Landesvertretung veräussert werden dürfe, noch so lebhaft, dass man nicht wagte, die Veräusserlichkeit der Domänen, ohne Zustimmung

der Stände, auszusprechen. Wo dieselben in einzelnen Provinzen auch der Form nach verschwunden waren, bildete man wenigstens eine Nothrepräsentation ad hoc, um mit dieser verhandeln zu können.

Alle neueren Verfassungsurkunden, welche seit 1818 in Deutschland erlassen sind, knüpfen auch hier an das ältere deutsche Staatsrecht an und sprechen es ausdrücklich aus: »dass das Kammergut in seinem wesentlichen Bestande zu erhalten ist und daher ohne Einwilligung der Stände weder durch Veräusserung vermindert noch mit Schulden oder sonst mit einer bleibenden Last beschwert werden kann«. Bayr. V.-U. Tit. III. §. 5. Badische V.-U. §. 58. Würtemberg. V.-U. §. 107. Hessen-Darmst. §. 7. Koburg-Gotha 1852 §. 117. Kurhessen §. 142. Meiningen §. 45. Altenburg §. 18. K. Sachsen §. 18. Braunschw. L.-O. §. 164. Hannoversches Grundges. §. 123. Landesverfassungsgesetz von 1840 §. 130. Verf.-Ges. von 1848 §. 79. Sondershausen von 1841 §. 26 und 35, von 1857 §. 19. Oldenburg 1852 Art. 181. Waldeck §. 26 u. s. w. Wenn auch aus einer etwa zufälligen Uebereinstimmung vieler einzelner Verfassungen an sich noch kein gemeinrechtlicher Satz des deutschen Staatsrechtes hergeleitet werden kann, so spricht sich doch hier eine unzweifelhafte, auf geschichtlicher Grundlage ruhende, wohlbegründete Rechtsüberzeugung des deutschen Volkes aus, welche auch im deutschen Staate Preussen soweit auf Geltung Anspruch machen kann, als ihr nicht ausdrückliche Gesetzesnormen entgegenstehen. Dies hat aber niemals nachgewiesen werden können. Vielmehr stimmt mit jenem Postulate aller andern deutschen Verfassungen die ganze Anlage unserer Verfassung, der Geist unserer Staatsordnung überein. Nach derselben soll der ganze Staatshaushalt nur im Einverständnisse zwischen Krone und Volksvertretung geordnet werden.

Mitbestimmung des ganzen Finanzwesens sowohl in Einnahme, als in Ausgabe, durch die Kammern, freilich nicht nach Willkühr, sondern auf der Basis des Gesetzes, ist der leitende Grundgedanke unserer Staatsordnung. Durch Veräusserung von wesentlichen Bestandtheilen des Finanzvermögens wird der Staat entschieden um eine regelmässig laufende Einnahmequelle ärmer und muss der so entstehende Ausfall künftig durch Erhöhung alter oder Einführung neuer Steuern

oder Aufnahme von Anlehen gedeckt werden. Da die Volksvertretung nach preussischem Staatsrecht in den oben bezeichneten Schranken das Steuerbewilligungsrecht besitzt, da ohne ihre Genehmigung auch keine neue Staatsschuld aufgenommen werden kann, so kann die Staatsregierung gewiss auch nicht einseitig dem Staate eine Einnahmequelle durch Veräusserung von Staatseigenthum für immer entziehen und so die Volksvertretung indirekt nöthigen, zur Deckung der entstandenen Lücke in den Einnahmen, eine Erhöhung der Steuern oder Aufnahme einer Anleihe zu bewilligen. Es hiesse den Gründern unserer Verfassung eine Kopflosigkeit zuschreiben, wenn man annehmen wollte, sie hätten die Veräusserung des Staatseigenthums der Exekutive völlig freigeben, die Aufnahme von Darlehen dagegen von der Genehmigung der Kammern abhängig machen wollen, während in der That beide Akte, Verminderung des staatlichen Aktivvermögens und Vermehrung des staatlichen Passivvermögens, ganz gleichwerthig sind. Wäre der Staatsregierung die unbedingte Freiheit der Veräusserung alles werbenden Staatseigenthums in die Hand gegeben, so könnte sie sich durch Verkauf aller Staatseisenbahnen, gewerblichen und Handelsetablissements nach Belieben viele Millionen verschaffen, wodurch sie sich von dem verfassungsmässigen Einflusse der Volksvertretung ganz frei machen könnte. Mit diesem Zugeständniss an die Regierung wäre das Budgetrecht der Volksvertretung nicht etwa blos gesetzlich beschränkt, sondern so gut wie vernichtet. Da die Regierung in der Konfliktszeit diesen bedenklichen Weg betreten hatte, so drang die Volksvertretung mit Recht darauf, dass in den §. 6 des Gesetzes vom 9. März 1867 die Bestimmung aufgenommen wurde: »dass jede Verfügung der Staatsregierung über die in §. 1 des Gesetzes bezeichneten acht Eisenbahnen resp. Eisenbahnantheile durch Veräusserung zu ihrer Rechtsgültigkeit der Zustimmung beider Häuser des Landtages bedürfe«. Gleiche Bestimmungen sind seitdem in alle neuern derartigen Gesetze übergegangen. Dasselbe gilt auch von der Veräusserung vermögensrechtlicher Ansprüche des Staates an Privatbahnen. Da seit dem Jahre 1866 alle Gesetze dieser Art gleiche Bestimmungen aufgenommen haben, da die Staatsregierung sich sogar wegen des erwähnten Vertrages mit der Köln-Mindener Eisenbahngesellschaft in dem Gesetze vom 8. Februar 1869 »Entlastung« hat ertheilen lassen, so ist jetzt auch von der Staatsregie-

rung zugestanden, dass sie Staatseisenbahnen überhaupt nicht ohne Zustimmung der Volksvertretung veräussern darf. Während nun Laband darin eine ausnahmsweise, nur bei Eisenbahnunternehmungen eintretende Koncession der Regierung zu Gunsten der Volksvertretung erblickt, so sehen wir darin eine Anerkennung des allgemeinen, staatsrechtlich korrekten Prinzips von Seiten der Staatsregierung, da durchaus kein Grund ersichtlich ist, warum gerade bei Veräusserung von Eisenbahnen ein singuläres Recht zur Anwendung kommen sollte. Es muss vielmehr angenommen werden, dass alle Bestandtheile des Finanzvermögens des Staates nur mit Zustimmung der Volksvertretung veräussert werden können, soweit solche Veräusserungen nicht in das Gebiet der Verwaltung gehören und durch die Forderungen einer verständigen Administration geboten werden, eine Ausnahme, die auch von den oben erwähnten deutschen Verfassungsurkunden in verschiedenen Wendungen ausgesprochen wird. (Alienatio rerum particularium modicae quantitatis. »Mit Ausnahme geringfügiger Fälle« u. s. w. Moser von der Reichsstände Landen S. 225.)

Nach positivem preussischen Staatsrechte zerfällt das Finanzvermögen des Staates seit der Verordn. vom 17. Januar 1820 und der Kabinetsordre vom 17. Juni 1826 in zwei Arten, von denen die eine, bestehend in den Domänen, Forsten und säcularisirten Gütern, den Gläubigern der alten Staatsschuld verpfändet und im Zusammenhang damit einigen Ausnahmebestimmungen unterworfen ist, die andere aber, wie Hütten, Bergwerke, Eisenbahnen u. s. w. keiner speziellen Verpfändung unterliegt. Mit Ausnahme dieser verschiedenen Beziehung zu den Gläubigern der alten Staatsschuld, gelten für beide Arten des Finanzvermögens dieselben Grundsätze. »Sie dienen beide einem beständigen Staatszwecke und das in ihnen ruhende stabile Element ist dadurch gewahrt, dass deren Veräusserung und Belastung andern Regeln folgt, als denen der gewöhnlichen Verwaltung, dass sie den gewöhnlichen Maximen der Exekutive nicht preisgegeben, sondern unter besondere Grundsätze und Kontrollen gestellt sind.« In Betreff der ersten Art des Finanzvermögens, nemlich der Domänen und Forsten, erhält die Staatsregierung die nothwendige Zustimmung zur Veräusserung in der Form, dass diese Rubrik als regelmässiger Posten in dem Voranschlage der Staatseinnahmen er-

scheint und durch das Staatshaushaltsgesetz im voraus genehmigt wird.[1] Was die Veräusserung des anderweitigen werbenden Staatsvermögens betrifft, so muss für jeden speziellen Fall die Genehmigung beider Häuser des Landtages eingeholt, doch kann diese auch bei Gelegenheit des Etatsgesetzes ertheilt werden.

VI. Nachträgliche Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes und Entlastung der Staatsregierung.

§. 210.

Die Kontrolle, welche die Volksvertretung über den gesammten Staatshaushalt üben soll, ist eine doppelte, eine vorgängige und eine nachträgliche. Die vorgängige findet bei der Aufstellung des Staatshaushaltsetats statt, wobei ein volles Einverständniss über alle auf den Etat des künftigen Jahres zu bringenden Einnahmen und Ausgaben zwischen Regierung und Volksvertetung erzielt werden soll; die nachträgliche besteht darin, dass der Landtag nach Ablauf des Etatsjahres zu prüfen hat, ob der rechtsgültig zu Stande gekommene Etat auch von der Regierung wirklich beobachtet worden ist, insbesondere ob die im Einverständnisse mit dem Landtage festgestellten Positionen thatsächlich eingehalten worden sind. Zu letzterem Zwecke ist die Regierung verpflichtet, den Kammern eine vollständige Rechnung über den Staatshaushaltsetat eines jeden Jahres zu legen und die Kammern haben nach Art. 104 der V.-U. das Recht, die gesammte Finanzverwaltung im abgelaufenen Etatsjahre ihrer Prüfung zu unterwerfen: »Die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat werden von der Oberrechnungskammer geprüft. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahres, einschliesslich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt.«

Zur Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes bestand seit alter Zeit in Preussen die Oberrechnungskammer, als ein höchstes,

---

1) Im Etatsgesetz von 1876 ist als Einnahme aufgenommen: »Erlös aus Ablösungen von Domänengefällen und aus dem Verkaufe von Domänen und Forstgrundstücken: 3,600,000 M.«

selbstständiges, nur dem Könige untergeordnetes Organ. (B. I. S. 301). Sie hat ihrer Bestimmung nach, die kalkulatorische Richtigkeit der Rechnungen und die Ordnungsmässigkeit der Belege festzustellen, um Defekte, Unterschleife, gesetzwidrige Ausgaben und Einnahmen zu verhüten, sie hat ferner festzustellen, dass jede einzelne Ausgabe aus dem dafür bestimmten Fonds geleistet und die Höhe dieses Fonds nicht überschritten worden ist, um die Ordnung der Staatsfinanzen zu sichern; sie hat endlich auf Mängel in der Verwaltung aufmerksam zu machen, welche bei Prüfung der Rechnungen bemerkbar geworden sind, damit Massregeln zur Abhülfe veranlasst werden können. Nur die beiden ersten Richtungen ihrer Thätigkeit kommen für die Entlastung der Staatsregierung in Betracht. In allen Beziehungen handelte die O.-R.-K. lediglich als Organ des Königs; es konnten deshalb auch alle Ordnungswidrigkeiten in der Verwaltung durch königliche Kabinetsordres justificirt werden. Als mit Einführung der konstitutionellen Staatsordnung dem Landtage eine mitentscheidende Stimme bei der Aufstellung des Staatshaushaltsetats eingeräumt und ihm die nachträgliche Kontrolle der gesammten Finanzen übertragen wurde, so bedurfte auch der Landtag nothwendig eines seine Prüfung und Beschlüsse vorbereitenden Organes, wenn er von seinen Rechten wirksam Gebrauch machen sollte. Es war möglich einen doppelten Weg einzuschlagen. Man konnte neben der alten königlichen eine neue ständische oder parlamentarische O.-R.-K. errichten oder man konnte die bestehende O.-R.-K. zugleich zu einem Organe des Landtages machen. Die wohlverdiente Achtung, welche sich die O.-R.-K. in Preussen seit alter Zeit erworben hatte, sowie die augenscheinliche Unzuträglichkeit eines Dualismus in den obersten Rechnungsbehörden, führte dahin, dass die Verfassung den zweiten Weg einschlug. Freilich kam man auch hier nur zu einer Verheissung, indem Art. 104 am Schlusse den Satz enthält: »Ein besonderes Gesetz wird die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer bestimmen.« Da dieses Gesetz aber länger als zwei Jahrzehnte auf sich warten liess, so blieb die O.-R.-K. lediglich im Dienste der Staatsregierung, ohne zugleich als Organ der Volksvertretung anerkannt zu werden. Nur in Einer Beziehung war im Art. 104 die Thätigkeit der O.-R.-K. für den Landtag dienstbar gemacht, indem es daselbst heisst: »Die allgemeine Rechnung

über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschliesslich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der O.-R.-K. zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt.« Bei der Unbestimmtheit dieser Fassung fanden jahrelange Streitigkeiten über die Verpflichtung der O.-R.-K. gegenüber der Landesvertretung statt; besonders gestritten wurde über die Art der Bemerkungen, welche die O.-R.-K. dem Landtage vorzulegen verpflichtet sei. Lange Jahre wurden dem Landtage nur die Bemerkungen mitgetheilt, welche sich auf die kalkulatorische Richtigkeit der einzelnen Kassenrechnungen bezogen. Die materielle Richtigkeit, Gesetz- und Ordnungsmässigkeit aller einzelnen Ausgaben und Einnahmen zu prüfen, war für den Landtag, dem nur eine formelle Bescheinigung der Richtigkeit vorgelegt war, unmöglich. Auf wiederholte Anträge des Landtages, dass ihm nicht blos die formellen Atteste über die Richtigkeit der Rechnungen, sondern auch die materiellen Bemerkungen der O.-R.-K. vorgelegt werden sollten, erfolgte endlich der A.-H.-E. vom 21. Juni 1862, welcher verfügte, dass die mitzutheilenden Bemerkungen ergeben sollten: »a) welche Etatsüberschreitungen gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 der V.-U. festgestellten Staatshaushaltsetats stattgefunden haben, b) ob extraordinäre Ausgaben, für welche der erwähnte Staatshaushaltsetat keine Deckungsmittel enthält, vorgekommen sind und c) welche Erinnerungen bei der Revision derjenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des gedachten Staathaushaltsetats, sowie der demselben zu Grunde liegenden Etats und Nachweisungen dargethan wird, aus dem Grunde aufgestellt worden sind, weil das Verfahren der verwaltenden Behörden bei der Vereinnahmung oder Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräusserung von Staatseigenthum mit den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats in Widerspruch gestanden habe«. War durch diesen A.-H.-E. allerdings ein Fortschritt gemacht, so blieb doch der Zustand noch ein sehr mangelhafter, schon weil dieser Erlass keine Gesetzeskraft hatte und jeder Zeit einseitig zurückgenommen werden konnte, ferner weil die Bemerkungen sich nur auf die Abweichungen von dem gesetzlich festgestellten d. h. dem in der Gesetzsammlung bekannt gemachten Staatshaushaltsetat, beziehen sollten, während das Kon-

trollrecht des Landtages sich doch auf alle mit dem Landtage vereinbarten Etatspositionen beziehen sollte; auch blieben nach diesem Erlasse, ganz im Sinne des absoluten Staates, die s. g. justificirenden Kabinetsordres in voller Kraft, sodass der Landtag von diesen schon vor der Revision so justificirten Abweichungen gar nichts erfuhr. Diesen Mängeln half endlich das am 27. März 1872 zu Stande gekommene Gesetz betr. »die Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer« in den wichtigsten Punkten ab. Darnach ist die O.-R.-K. eine dem Könige unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbstständige Behörde, welche die Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, Zugang und Abgang von Staatseigenthum und über die Verwaltung der Staatsschulden zu führen hat (§. 1). Die O.-R.-K. steht somit unter keinem Ministerium, hat in allen wesentlichen Beziehungen die Unabhängigkeit einer richterlichen Behörde und fasst alle wichtigen Beschlüsse in kollegialischer Form. Die Mitglieder unterliegen den Vorschriften der Gesetze über die Dienstvergehen der Richter, das Obertribunal ist das zuständige Disciplinargericht (§. 5). Der Revision durch die O.-R.-K. unterliegen alle diejenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des festgestellten Staatshaushaltsetats und der sämmtlichen Etats und sonstigen Unterlagen, auf welchen derselbe beruht, dargethan wird, insbesondere die Rechnungen der Staatsbehörden, Staatsbetriebsanstalten und staatlichen Institute über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, ferner die Rechnungen aller derjenigen nicht staatlichen Institute, welche aus Staatsmitteln unterhalten werden oder veränderliche Zuschüsse nach Massgabe des Bedürfnisses aus der Staatskasse erhalten oder mit Gewährleistung des Staates verwaltet werden, sobald und solange diese Garantie verwirklicht werden soll. Der Oberrechnungskammer wird namentlich auch die Revision der von der Seehandlung geführten Balancen und Bücher übertragen. Für das Verhältniss der O.-R.-K. zu der Landesvertretung von besonderer Wichtigkeit ist der §. 18: »Die nach Vorschrift des Art. 104 der V.-U. mit der allgemeinen Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres von der Staatsregierung dem Landtage vorzulegenden, von der O.-R.-K. unter selbstständiger, unbedingter Verantwortlichkeit aufzustellenden Bemer-

kungen müssen ergeben a) ob die in der Rechnung aufgeführten Beträge in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen übereinstimmen, welche in den von der O.-R.-K. revidirten Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind, b) ob und in wie weit bei der Vereinnahmung und Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräusserung von Staatseigenthum Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats oder der von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats oder von den mit einzelnen Positionen des Etats verbundenen Bemerkungen oder von den Bestimmungen der auf die Staatseinnahmen und Staatsausgaben oder auf die Erwerbung, Benutzung oder Veräusserung von Staatseigenthum bezüglichen Gesetze stattgefunden haben, insbesondere c) zu welchen Etatsüberschreitugen im Sinne des Art. 104 der V.-U., sowie zu welchen ausseretatsmässigen Ausgaben die Genehmigung des Landtages noch nicht beigebracht ist.« Diese Bestimmung in Betreff der dem Landtage vorzulegenden Bemerkungen ist um so bedeutsamer, als im §. 19 der Begriff der Etatsüberschreitungen in dem oben erörterten staatsrechtlich korrekten Sinne festgestellt wird.

Das bei der Rechnungsprüfung beobachtete Verfahren ist folgendes[1]: Die Staatsregierung lässt die Rechnung in der Art aufstellen, dass die gesammten Staatseinnahmen und Ausgaben, auf Grund der von einzelnen Kassen gelegten Jahresrechnungen nach Anordnung des Staatshaushaltsetats, zusammengestellt und mit den entsprechenden Positionen des Etats verglichen werden. Es werden zunächst für die einzelnen Verwaltungszweige besondere Spezialrechnungen und Uebersichten aufgestellt, solche dann der O.-R.-K. zur Prüfung und Vergleichung mit den Kassenrechnungen vorgelegt und nach erfolgter Bescheinigung der Resultate derselben in Form einer allgemeinen Rechnung nach den Titeln des Staatshaushaltsetats zusammengestellt. Diese allgemeine Rechnung wird demnächst in ihrem Gesammtresultate nochmals der O.-R.-K. zur Prüfung vorgelegt und es wird von dieser bescheinigt, ob dieselbe mit den Summen und Beträgen übereinstimmt, welche in den von der O.-R.-K. revidirten und dechargirten

1) Alles nähere rein Geschäftliche bei v. Rönne a. a. O. B. I. §. 67. S. 426 ff.

Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind. Diese allgemeine Rechnung wird alsdann von der Staatsregierung mit den Bemerkungen der O.-R.-K., welche jetzt nicht mehr blos eine formell kalkulatorische Bescheinigung, sondern auch materielle Erinnerungen in Betreff vorgekommener Ungehörigkeiten und Gesetzwidrigkeiten der Verwaltung enthalten sollen, den Häusern zur Entlastung der Regierung vorgelegt. Zwar besteht darüber keine ausdrückliche Vorschrift, dass diese allgemeine Rechnung zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt werden müsse, aber es spricht dafür die bisher konstant beobachtete Staatspraxis und der unserer Verfassung zu Grunde liegende Gedanke, dass in allen Finanzsachen dem Abgeordnetenhause der Vorrang eingeräumt werden soll. Jedes Haus lässt diese Rechnung durch seine Budgetkommission prüfen und auf deren Bericht beschliesst dasselbe über die Ertheilung oder Versagung der s. g. Decharge an die Staatsregierung, welche hiervon in Kenntniss gesetzt wird. Jedenfalls kann die verfassungsmässig nothwendige Entlastung der Regierung nur Seitens beider Häuser des Landtages stattfinden, die einseitige Entlastung von Seiten Eines Hauses ist ungenügend. Wenn aber eines oder beide Häuser in die Lage kommen sollten, der Regierung die Entlastung versagen zu müssen, so fehlen, bei unserer unentwickelten konstitutionellen Rechtsordnung, der Volksvertretung alle praktisch wirksamen Rechtsmittel, um das Ministerium, welchem die Entlastung versagt worden ist, gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Zweiter Titel.

Innere Verwaltung.*

§. 211.

Leitender Grundgedanke der innern Verwaltung.

Wenn die Verwirklichung der Rechtsordnung als eigentlich specifische Aufgabe des Staates erscheint, so wachsen dem Staate, bei der höhern Kulturentwicklung der Menschheit, mit einer gewissen geschichtlichen Nothwendigkeit, immer weiter gehende Aufgaben zu, welche der Thätigkeit der Staatsgewalt einen immer umfassenderen Umfang, einen immer reichern Inhalt gewähren. Zu dem nothwendigen Postulate des Rechtsstaates treten, in immer wachsenden Dimensionen, die Ziele des Kulturstaates. Diese stets sich vermehrenden Ansprüche an die Thätigkeit des Staates entspringen aus einer tiefern Erkenntniss des menschlichen Wesens überhaupt, sowie der staatlichen Gemeinschaft insbesondere. Dem denkenden Menschen erscheint »die Vollendung der Menschheit in ihm selbst«, als vernunftgemässes Ziel aller mensch-

---

*) Die ältere Literatur behandelt die gesammte innere Verwaltung unter dem Namen der »Polizeiwissenschaft«, Hauptwerke: Johann Heinrich Gottlob v. Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Polizei gegründeten Zusammenhang und zum Gebrauch akadem. Vorlesungen abgefasst, Gött. 1756. III. Aufl. 1782. Derselbe: Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Darstellung der gesammten Polizeiwissenschaft. I. II. Königsb. 1760. 4. Joseph v. Sonnenfels, Grundsätze der Polizei-, Handlungs- und Finanzwissenschaft. I—III, Wien 1765. 7. Aufl. 1804. Friedrich Christoph Jonathan Fischer, Lehrbegriff sämmtlicher Kameral- u. Polizeirechte, sowohl von Deutschland überhaupt, als insbesondere von den preussischen Staaten. 3 Bde. Frankf. a. O. 1785. Günther Heinrich v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechtes. Gött. 1799. 2. Aufl. I—VII. 1802. Das bedeutendste Werk über Polizeiwissenschaft in diesem Sinne ist Robert v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. I—III. (B. III. enthält die s. g. Präventivjustiz.) Tübingen, 1. Aufl. 1843. 3. Aufl. 1866. Den Wendepunkt der Literatur von der alten Polizeiwissenschaft zu der modernen Verwaltungslehre bezeichnet das bahnbrechende Werk L. v. Stein's, Die Verwaltungslehre. Th. I—VII. Stuttgart 1865—1868. (Theil I. 2. Aufl. 1869.) Derselbe: Handbuch der Verwaltungslehre. Stuttgart 1870. Nach des Verfassers eigenem Ausdruck ein Lehrbuch »der

lichen Bestrebungen. Bei der schwachen hülfsbedürftigen Natur des Menschen ist aber die Vollendung des Einzelnen in der Vereinzelung unmöglich. Der Mensch findet seine Ergänzung nur in der Gemeinschaft mit seines Gleichen. Da aber keine Gemeinschaft auf Erden mächtiger ist, als der Staat, so ist es klar, dass

---

Institutionen des Verwaltungsrechtes«. Auch das Verwaltungsrecht fremder Staaten ist für uns von grosser Bedeutung. Für England in erster Linie zu nennen sind besonders die Werke Gneist's: Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche. 2 Bde. 1867. Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverwaltung oder das Selfgovernment. 2 Bde. 1863. Derselbe: Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3. Aufl. 1871. Eine bedeutende Literatur besitzt auch das französische Verwaltungsrecht: Laferrière, Cours de droit public et administratif, 5me éd. 1860. T. I. II. Batbie: Traité théorique et pratique de droit public et administratif. 1862—1865. T. I—VII. Eine kürzere Darstellung giebt derselbe in seinem Précis du cours de droit public et administratif. 3me éd. Paris 1869. Von deutschen Werken sind ferner zu nennen: F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechtes mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames deutsches Recht, sowie auf neuere Gesetzgebung und bemerkenswerthe Entscheidungen der obersten Behörden, zunächst der Königreiche Preussen, Bayern und Würtemberg. Tübingen 1862. v. Inama-Sternegg, Verwaltungslehre in Umrissen. 1870. G. Rösler: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. I. Bd. Das sociale Verwaltungsrecht. Abth. 1. u. 2. Erlangen 1872 u. 1873. Eine werthvolle Skizze des Verwaltungsrechts giebt Prof. D. E. Meier in Holtzendorff's Enkyklopädie. In allen Werken über positives Landesstaatsrecht ist auch das Recht der innern Verwaltung mit erörtert, so von Mohl für Würtemberg, von Rönne für Preussen. Eine ebenso gründliche als präcise Darstellung des bayerischen Verwaltungsrechts hat Pözl gegeben in seinem Lehrbuche des bayrischen Verwaltungsrechtes. 3. Aufl. München 1871. Viel Material bietet v. Rönne und Simon, Die Verwaltung und Verfassung des preussischen Staates. 1840—1854. Davon schlagen folgende Theile in die innere Verwaltung: Th. VI. das Polizeiwesen, Bd. 1 u. 2: die eigentliche Sicherheits- und Ordnungspolizei, Bd. 3: das Medicinalwesen, Bd. 4: das Bau- und Wegewesen. Th. VII. die Gewerbepolizei, Bd. 1. u. 2: die Gewerbepolizei im engern Sinne, Bd. 3: (Abth. 1. 2. 3.) die Landeskulturgesetzgebung (bearbeitet von Rönne und Lette). Th. VIII. die kirchlichen und Unterrichtsverhältnisse, Bd. 1 u. 2: Das Unterrichtswesen, Bd. 3: Die Verhältnisse der Juden. Für die Geschichte des Verwaltungsrechts bietet viel Stein in seinem grossen Werke; mehr als der Name verspricht, findet sich in einem Aufsatze F. X. Funk's, Die Auffassung des Begriffes der Polizei im vorigen Jahrh. (Zeitschr. für Staatsw. 1863, S. 489—556.) Das gelehrte Werk W. Roscher's, Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland, München 1874, nimmt vielfach auch auf die Geschichte des Verwaltungsrechts Rücksicht, indem überall der wechselseitige Einfluss der Theorie auf die Praxis und der Praxis auf die Theorie nachgewiesen wird. Unserem ganzen Plane gemäss beabsichtigen wir nicht das ganze Verwaltungsrecht in das Staatsrecht hereinzuziehen, indem dasselbe immer mehr als eine selbstständige Disciplin herausgearbeitet werden muss. In das Staatsrecht gehört vor allem nicht das, durch technische Gesichtspunkte bestimmte Detail der einzelnen Verwaltungszweige, sondern nur das durch den staatlichen Gesichtspunkt bestimmte allgemeine Rechtsprinzip derselben, wodurch ihr Zusammenhang mit der einheitlichen Staatsgewalt gewahrt wird.

auch keine mehr für die individuelle Entwicklung thun kann, als dieser.

Freilich dauert es lange, ehe die Einzelnen solche Anforderungen an den Staat stellen, ehe der Staat selbst zur Einsicht kommt, dass er mit der Förderung der individuellen Interessen zugleich seinen eigenen dient. Der Staat besteht in der Gesammtheit aller seiner Angehörigen; darum ist es klar, dass im Fortschritte des Individuums sein eigener Fortschritt besteht. Wenn alle einzelnen Bürger möglichst wohlhabend, möglichst gebildet und sittlich sind, so wird auch die Staatsgemeinschaft an materiellen und sittlichen Kräften zunehmen. So arbeitet der Staat, welcher für die Einzelnen sorgt, zugleich für sich selbst. Das individuelle Wohl wird von selbst zum Gesammtwohle. Jeder Einzelne, welcher mit Erfolg für seine eigene Vollendung arbeitet, arbeitet zugleich für den Fortschritt aller anderen, so wie der Gesammtheit des Staates. Auf diesem Gebiete der Kulturarbeit findet ein fortwährender Austausch zwischen den Leistungen der Individuen und der Gesammtheit, ein gegenseitiges Geben und Nehmen statt, welches zu immer höhern Leistungen befähigt und anspornt. Jedes Opfer, welches der Staat scheinbar dem individuellen Wohle seiner Angehörigen bringt, ist zugleich eine produktive Anlage für ihn selbst, welche der Wiedererzeugung neuer Kräfte dient. Eine fortwährende Steigerung dieses gegenseitigen Förderungsprocesses zwischen Gemeinschaft und Individuen findet so lange statt, als überhaupt das Leben eines Volkes noch frische Säfte treibt.

Aber auch in der staatlichen Gemeinschaft bleibt der Mensch eine selbstständige und selbstthätige Persönlichkeit. Wahren Werth für ihn hat nur das, was er sich selbst erarbeitet. Damit ist auch die Aufgabe der Staatsthätigkeit auf diesem Gebiete bestimmt und begrenzt. Der Staat würde eine ebenso unmögliche, als gefährliche Aufgabe übernehmen, wenn er die individuelle Thätigkeit durch seine eigene Thätigkeit ersetzen, wenn er den Einzelnen wohlhabend, gebildet, sittlich machen wollte. Der Staat hat vielmehr nur die Bedingungen herzustellen, welche es dem Einzelnen ermöglichen, für seine äussere Wohlfahrt und innere Bildung mit Erfolg zu arbeiten. (Einl. §. 40. S. 135 ff.)

Der Staat hat bald negative Hindernisse zu beseitigen, bald positive Anstalten ins Leben zu rufen, welche der Förderung des

individuellen Lebens dienen; aber auch nur so weit und nur dann, wenn die individuellen Kräfte nicht ausreichen oder wenigstens von Seiten der Einzelnen dafür ganz ungewöhnliche Opfer gebracht werden müssten. Auch hier fordert das Gesetz der Selbstthätigkeit, dass der Staat stets nur subsidiär eintrete, wo weder das Individuum, noch das freiwillige Vereinswesen, noch die kleinern Körper der Selbstverwaltung das Nöthige beschaffen können. In der Bestimmung des richtigen Masses der zu leistenden staatlichen Hülfe beruht die schwierigste Aufgabe der Verwaltungspolitik. Eine allgemeine Regel für das einzuhaltende Mass aufzustellen, ist unmöglich. In Völkern, welche durch jahrhundertlange Selbstverwaltung zu gesunder politischer Freiheit erzogen sind, wie das englische und nordamerikanische, gehen hunderte grossartiger Anstalten aus der eigenen Initiative hervor, welche in Russland, Frankreich und selbst auch in Deutschland von Staatswegen und von Staatsbehörden in die Hand genommen werden müssen, wenn sie nicht ganz unterbleiben sollen.

Immer neue Ziele, immer höhere Aufgaben stellen sich der innern Verwaltung, welche als das umfassendste Gebiet der modernen Staatsthätigkeit betrachtet werden muss, während sie dem Staate des Mittelalters so gut wie fremd war. Es gehört eine selbstbewusste, intelligente Staatsgewalt dazu, um zu erkennen, dass der Entwicklungsstandpunkt der einzelnen Bürger den des ganzen Staates bestimmt. Darum liegt auch in der Geschichte der innern Verwaltung die Kulturgeschichte der Staaten und Völker wesentlich beschlossen. Darum nimmt auch das Recht der innern Verwaltung von Jahr zu Jahr einen breitern Raum im Gebiete des öffentlichen Rechts ein und erlangt immer mehr eine selbstständige wissenschaftliche Behandlung. Zu dem Gebiete der Justiz und der Finanzen tritt das umfassende Gebiet der innern Verwaltung, welches die gesammte Thätigkeit der Staatsgewalt umfasst, die sich die Förderung der einzelnen Bürger in materieller und geistiger Beziehung zur Aufgabe gemacht hat. Das darauf bezügliche Recht nennen wir das Verwaltungsrecht, die Grundsätze, nach denen die Verwaltung zu handeln hat, die Verwaltungslehre.

I. Geschichtliche Entwicklung der innern Verwaltung im Leben und in der Wissenschaft.

§. 212.

1. Der Staat des Mittelalters.

Der Staat des Mittelalters galt lediglich als eine Friedensgenossenschaft. Erhaltung des Friedens nach aussen durch das Heer, Erhaltung des Friedens nach innen durch die Gerichte war der einzige Staatszweck. Mit der Justiz war nothwendig eine Art von Sicherheitspolizei gegen die gröbsten Ausbrüche sinnlicher Rohheit verbunden »conservatio pacis«.

Die Sorge für das geistige und leibliche Wohl seiner Angehörigen, durch Errichtung positiver Anstalten, war dem Staate des Mittelalters fremd. Diese Seite des menschlichen Daseins blieb entweder ganz unversorgt oder wurde andern Verbänden überlassen. Vor Allem nahm die Kirche die ganze ideale Seite des menschlichen Lebens in Anspruch. Was für Unterricht, Erziehung, geistige Förderung überhaupt geschah, ging lediglich von ihr aus; daher die untergeordnete Auffassung des Staats im Mittelalter, als einer blos äussern Zwangsanstalt, welcher alle höhern sittlichen Motive abgingen. Für die Förderung materieller Interessen, welche jetzt der Staat in seine Obhut nimmt, sorgten andere Verbände. Die Markgenossenschaften übten eine gewisse Land- und Forstwirthschaftspolizei, die Zünfte überwachten den Betrieb der städtischen Gewerbe.

Die erste allgemeine Fürsorge für derartige Interessen findet sich in den Städten, welche durch die Exemtion des Stadtrechtes eine staatsähnliche Stellung einnahmen, indem ihre Autonomie bereits der gesetzgebenden Gewalt nahe kam. Der städtischen Obrigkeit gebührte, ausser der Verwaltung des Gemeindegutes und der Ausübung der der Gemeinde zustehenden korporativen Rechte, auch die Handhabung der nöthigen Ordnung überhaupt und die Aufsicht über den Betrieb der städtischen Gewerbe, als des Hauptnahrungsstandes der Bürger insbesondere. Durch ihre Autonomie wurden die Städte in den Stand gesetzt über jeden Gegenstand ihrer innern Verhältnisse Anordnungen zu treffen. Obgleich das Wort »Polizei« dem frühern Mittelalter fremd ist, so finden sich doch schon seit dem XII. Jahrhundert in

den meisten Städten Vorschriften und Einrichtungen, welche die spätere Zeit unter den Begriff der Polizei gestellt haben würde (so schon in dem Stadtrechte von Freiburg im Breisgau vom Jahre 1120) und machen einen Hauptgegenstand aller städtischen Statuten des XIV. und XV. Jahrhunderts aus, wie dies die sächsischen Distinktionen B. VIII. Art. 5. Dist. 1. 2. 4 bezeugen (Eichhorn, Staats- und Rechtsgeschichte B. III. §. 434. Anm. a.). Eine nicht geringe Thätigkeit entfalteten auch die verschiedenen Städtebündnisse, namentlich der Hansabund, in allen Dingen, welche die Förderung und Sicherstellung des Handels betrafen.

Erst mit dem XV. Jahrhundert begann die landesherrliche Gesetzgebung in den Territorien thätig zu werden. Die s. g. Landesordnungen beziehen sich grösstentheils auf solche Gegenstände des gemeinen Wohles, welche man später unter dem Namen »Polizei« begreift. Dass sich seit dem XV. Jahrhundert die Staatsgewalt umfassendere Aufgaben steckt, hängt aufs engste mit dem Wiedererwachen, der Renaissance der antiken Staatsidee zusammen, welche dem Staate bekanntlich eine so umfassende Bedeutung für das menschliche Leben beimass. Uebereinstimmend verlegen daher alle Geschichtsschreiber den Anfang polizeilicher Thätigkeit von Seiten des Reiches in die Zeiten Friedrichs III., Maximilians I. und Karls V. (Funk a. a. O. S. 493). Reichspolizeiordnungen, d. h. Polizeigesetze von der obersten Stelle im Reiche ausgehend und in ihrer Wirksamkeit für den ganzen Umfang des Reiches berechnet, kommen erst am äussersten Ende des XV. und seit dem Anfange des XVI. Jahrhunderts vor. Für gesetzliche Anordnungen, welche das Wohl der bürgerlichen Gesellschaft zu erfordern schien, die man aber weder zum peinlichen oder bürgerlichen Rechte, noch zu einem andern herkömmlich benannten Zweige der öffentlichen Gewalt zu ziehen wusste, wurde der Ausdruck »Polizeiordnung« üblich. Zum ersten Male kommt der Ausdruck »Polizei« in dem Entwurfe einer Regimentsordnung von 1495 vor. Die Vorsorge »für den gemeinen Nutzen« tritt in der s. g. Polizeigewalt besonders hervor, doch wird in dieser Periode die Polizeigewalt noch von keinem Schriftsteller als ein besonderes Hoheitsrecht betrachtet. Die Polizei in ihren vielverzweigten Gebieten war dasjenige Thema, über welches auf den Reichstagen die meisten Bestimmungen, oft in sehr kleinlicher, in das Privatleben tief eingreifender Weise

erlassen wurden (Stobbe, Rechtsquellen B. II. S. 200 ff.). Schon die ältern Reichsgesetze enthielten vieles dahin Gehörige. Dies wurde im R.-A. von 1500 zusammengefasst und vermehrt (Tit. 22 bis 34). Aus der Revision dieser Verordnungen entstand 1530 die erste Reichspolizeiordnung, welche auf dieselbe Weise nach und nach vermehrt und 1548 und 1577 in verbesserter Gestalt veröffentlicht wurde. Diese Reichspolizeiordnungen enthalten ein buntes Gemisch der verschiedenartigsten Bestimmungen, betreffend das Münz- und Bücherwesen, Monopolien, Ausfuhr von Wolle, wucherliche Kontrakte, Zinsfuss, Judenhandel, Fälschung der Weine und des Gewürzes, ferner in Bezug auf die Wiedertäufer, »gartende Knechte« und zügelloses Kriegsvolk, wandernde Handwerksburschen, Juden und Zigeuner; insbesondere beschäftigte sich die Reichspolizei mit Massregeln gegen Gotteslästerung, Fluchen, Völlerei, Zutrinken, Kleiderprunk, Aufwand bei Hochzeiten, Kindtaufen, Begräbnissen, Abprakticiren oder eigenwilligem Austreten der Dienstboten, mit Schalksnarren, Pfeifern und Trompetern, mit Visitation der Apotheken, mit der Praxis der Advokaten, wo Säumniss und Schmähungen verboten wurden, mit Verboten gegen Ehebruch, leichtfertige Beiwohnung und Kuppelei, mit Vereinbarungen der Handwerker, um die Preise zu steigern u. s. w. Man dachte damals bei dem Worte »Polizei« vorzugsweise an Massregeln, welche sich auf die Sitten der Unterthanen bezogen. Die ältesten Polizeigesetze sind wesentlich Luxusgesetze gegen Kleiderpracht u. s. w. Allein die allgemeine Klage war, dass alle diese Verordnungen ohne Erfolg blieben. Es fehlte dem Reiche durchaus an geeigneten Mitteln und Anstalten zur Durchführung dieser Polizeigesetze. Den Reichsständen wurde bei vielen Gegenständen die genauere Bestimmung der aufgestellten Vorschriften gesetzlich überlassen. Nur in ihren wesentlichen Bestandtheilen sollten die Reichspolizeiordnungen als unabänderliche Norm für die Handhabung der Polizei in jedem Lande gelten. Aber immer mehr fiel der Schwerpunkt aller produktiven Regierungsthätigkeit aus dem Centrum des Reiches in die Peripherie der Territorien. Unerfüllt blieb die Verheissung des westfälischen Friedens, J. P. O. A. VIII. §. 3.: »In proximis comitiis de reformatione politiae ex communi statuum consensu agatur et statuatur.« Das Reich konnte sich in dieser Zeit zu keiner neuen Polizeigesetzgebung, noch weniger zu einer kräftigen Exeku-

tive auf dem Gebiet der Polizei mehr aufraffen. Um so thätiger wurde, seit der jammervollen Zerstörung durch den dreissigjährigen Krieg, die Landespolizei. Religion, Sitte, Erziehung, Unterricht, Ackerbau, Kunst, Handwerk, Handel — alles lag darnieder. Die Bevölkerung war allenthalben bis auf die Hälfte, in einzelnen Ländern selbst unter die Hälfte herabgesunken. »Hier eröffnete der Friede — sagt G. H. v. Berg a. O. B. I. S. 51 — der Landespolizei ein weites, aber ödes Feld und in der That mit Hülfe deutscher Kraft, Arbeitsamkeit und Ausdauer hat sie ihm eine neue Blüthe und ein neues Leben, weit früher, als die kühnste Hoffnung zu erwarten wagte, gegeben.«

In dem äusserlich wieder zusammengekitteten Reiche deutscher Nation war die Fürstengewalt die einzige noch auf festen Füssen stehende Macht. Nur von ihr konnte eine Wiederherstellung der zerstörten Lebensverhältnisse, eine allseitige Sorge für das Gemeinwohl, eine wahrhaft schöpferische Regierungsthätigkeit ausgehen. Diese durch die harte Nothwendigkeit der realen Verhältnisse in Deutschland an die landesherrliche Gewalt gestellten Anforderungen wurden durch die Grundsätze einer neu erwachenden Staatslehre bedeutsam unterstützt, welche »das allgemeine Wohl, die salus publica« als »summa lex« aller Staatsregierung verkündigte. So entstand aus der Verschmelzung praktischer Bedürfnisse und theoretischer Anschauungen der s. g. eudämonistische Polizeistaat.

§. 213.

2. Der eudämonistische Polizeistaat des XVII. und XVIII. Jahrhunderts.

Allenthalben gegen das Ende des XVII. und namentlich gegen Anfang des XVIII. Jahrhunderts wendet man sich in Deutschland der praktischen und theoretischen Lösung der Frage nach dem Wohle des Staates, nach der Erreichung der allgemeinen Glückseligkeit zu. Regenten, wie der grosse Kurfürst in Brandenburg, wie Ernst der Fromme im ernestinischen Sachsen, errichteten in diesem Sinne Anstalten und erliessen Gesetze; die Gelehrten zogen den Gegenstand in den Bereich ihrer Untersuchungen. Das zeitliche Dasein, das Diesseits, welchem man im Mittelalter nur die Stellung eines Mittels zum künftigen Leben einzuräumen gewohnt war, begann jetzt mehr und mehr als Selbstzweck betrachtet zu werden, dessen allseitige vernünftige Ausbildung

nicht blos erlaubt, sondern eine natürliche Pflicht sei. Damit begannen auch die Anforderungen, welche man an den Staat stellte, sich zu mehren. Diese Richtung geht zuerst vom Naturrecht aus, als dessen Begründer Hugo Grotius dasteht. Der Mensch hat nach ihm einen Trieb nach »einer friedlichen und vernünftig geordneten Gemeinschaft mit Andern, welchem Drange aber nicht blos physische Wechselbedürftigkeit, sondern vielmehr Wohlwollen für Andere zu Grunde liegt. Es bedarf keines Nachweises, dass der Zweck eines Staates auf der Basis des Wohlwollens nicht blosser Rechtsschutz ist, vielmehr ist derselbe, bei der allgemeinen ethischen Bedeutung des Staates, der gemeinsame Genuss, die wechselseitige Anerkennung der Rechte und der gemeinsame Nutzen«. (Stahl, Rechtsphilos. B. I. B. III. Absch. III. Kap. I.)

Auf gleichem Boden mit Grotius steht Pufendorf, welchem das allgemeine Wohl ebenfalls Endzweck der bürgerlichen Gesellschaft oder des Staates ist. Auch Thomasius und Leibnitz sehen Zweck und Ziel des Staates im Wohle des Ganzen und seiner Angehörigen. Eine detaillirte und praktische Ausführung gab dieser Lehre aber zuerst Christian von Wolff (geb. 1679 † 1754). Wie er selbst unter dem Einflusse der praktischen Staatsverhältnisse seiner Zeit stand, so hat wiederum kein Gelehrter in der ersten Hälfte des XVIII. Jahrhunderts so bedeutsam, ja zum Theil so massgebend eingewirkt, wie Wolff durch seine zahlreichen Schriften und Kathedervorträge. (Roscher a. a. O. S. 347 bis 356.) Er ist der officielle Staatsphilosoph Friedrichs des Grossen. In seinem neun Quartbände umfassenden Naturrechte und seinen »vernünftigen Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben der Menschen«[1] führt er seine Ideen bis ins kleinste Detail aus. Ausgehend von einem paradiesischen Naturzustande sieht Wolff die Ursache »zur Einführung des Staates darin, damit der Mensch desto bequemer den natürlichen Pflichten Genüge thun könne«. Der Staat gilt ihm als die Anstalt, welche dem Menschen die Erreichung des ihm von der Natur vorgesteckten Zieles der Vollkommenheit erleichtern soll. Seine eudämonistische Auffassung

---

1) Der volle Titel dieses merkwürdigen Buches lautet: »Vernünftige Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben der Menschen und insonderheit dem gemeinen Wesen zur Beförderung der Glückseligkeit des menschlichen Geschlechtes, den Liebhabern der Wahrheit gewidmet von Christian Wolffen. Leipz. u. Frankf. V. Aufl. 1740.

vom Zwecke des Lebens überhaupt wird der Massstab, welchen er an die Thätigkeit des Staates legt. Insbesondere bezeichnet er als die Zwecke des Staates »die vitae sufficientia, die tranquillitas und die securitas«. Die erstere besteht im reichlichen Vorhandensein aller Mittel, die zur Nothdurft, Bequemlichkeit und Annehmlichkeit des Lebens gehören. Wolff begnügt sich aber keineswegs mit der Aufstellung des Prinzips, sondern spezialisirt die Aufgabe des Staates nach allen Richtungen hin. Er handelt von der Sorge des Staates für Vermehrung der Bevölkerung, für religiöse und sittliche Hebung des Volkes, für die Gesundheit seiner Bewohner, für Vorrath an Lebensmitteln, für Hebung der Landwirthschaft, der Gewerbe, des Handels. Kurz, in Wolffs Naturrecht liegt der Keim der spätern s. g. Polizeiwissenschaft beschlossen. Diese seit der Mitte des XVIII. Jahrhunderts einen so bedeutsamen Einfluss auf das Leben gewinnende Wissenschaft steht mit einem Fusse auf dem Boden des eudämonistischen Naturrechts, mit dem andern, wie Roscher nachgewiesen, auf dem Grunde des Kameralwesens und des fürstlichen Finanzinteresses.

Die Verwaltung der fürstlichen Domänen und Regalien lag einer eigenen Behörde, der Kammer, ob. Dieser Behörde wurden auch, bei der damals sehr unentwickelten Arbeitstheilung, auch die neu aufkommenden, rasch zunehmenden Polizeigeschäfte übertragen. Allmälig wurden die für die Kameralbeamten nöthigen Kenntnisse zu einer eigenen Disciplin zusammengefasst und dafür eigene Lehrstühle der Kameralwissenschaften (in Preussen unter König Friedrich Wilhelm I.) errichtet. In den Bereich ihres Wissenszweiges zogen die mit seiner Pflege betrauten Männer auch das, was man damals Polizei nannte. Aus dieser Verschmelzung entstand die s. g. Kameral- und Polizeiwissenschaft. Da sich die innere Verwaltung aus dem Kammerwesen, die wissenschaftliche Polizeilehre aus der Kameralwissenschaft entwickelte, so war damit auch das Verhältniss des Finanzwesens zur Polizei bestimmt. Während des ganzen XVIII. Jahrhunderts blieb die unter dem Namen der Polizei sich darstellende innere Verwaltung dem Finanzwesen untergeordnet. Ueberall überwog in dieser Zeit die finanzielle Seite die volkswirthschaftliche vollständig. Wenn die Theoretiker dieser Zeit Finanz und Polizei in folgende Beziehung setzen: »Der Polizeiverständige müsse säen, damit der Kameralist seiner Zeit ernten könne«, so drücken sie durch diesen

Vergleich das Verhältniss beider Funktionen zu einander ganz im Geiste ihrer Zeit aus.

Als die wichtigsten Vertreter dieser kameralistischen Polizeiwissenschaft des XVIII. Jahrhunderts erscheinen Johann Heinrich Gottlieb v. Justi († 1771. Roscher a. a. O. S. 444—465), Joseph v. Sonnenfels (geb. 1733 † 1817. Roscher S. 533—552) und Friedrich Christoph Jonathan Fischer (geb. 1750 † 1797. Roscher S. 532). Muss es als Verdienst dieser mit der eudämonistischen Rechtsphilosophie und der neuerstandenen Polizeiwissenschaft Hand in Hand gehenden Staatspraxis des XVIII. Jahrhunderts angesehen werden, dass sie dem einseitigen Rechtsstaate des Mittelalters einen reichen Inhalt gegeben, dass sie den Staat zum mächtigen Träger aller Kulturinteressen erhoben hat, so leidet diese ganze Richtung doch auch an bedenklichen Auswüchsen. Dahin gehört die oben erwähnte Unterordnung des volkswirthschaftlichen Gesichtspunktes unter das Finanzinteresse des Staates. Nicht das unmittelbare Volkswohl, sondern die Füllung der Staatskasse war der Zweck der künstlichen staatlichen Industriezucht, wie sie das mit dem Polizeistaate eng verschwisterte Merkantilsystem verlangte, ein Uebelstand, welcher mit dem Hauptgebrechen dieser ganzen Richtung, der Omnipotenz der Staatsgewalt, der Vernichtung oder wenigstens vollständigen Geringschätzung der individuellen Freiheit aufs engste zusammenhängt.

Die unbedingte Unterordnung des Bürgers unter die centralistische Bevormundung des Staates ist der Grundzug der Staatspraxis, wie der Staatswissenschaft des XVIII. Jahrhunderts, welche keine andere, als die von der Staatsgewalt ausgehende Thätigkeit zum Besten des Gemeinwesens anerkennt und das gesellschaftliche Moment im staatlichen Vereine vollständig ignorirt. Für die Selbstthätigkeit der Individuen und Korporationen bleibt kein Raum übrig. Jede Bewegung des Bürgers ist an die strengste Kontrolle des Staates gebunden. Die Polizei soll selbst »die verschiedenen Gewerbe nach der Absicht des Staates regieren« und »die Handlungen der Unterthanen für den Zweck des Staates bestimmen«. Für die individuellen Rechte der Bürger hatte das XVIII. Jahrhundert das Bewusstsein fast ganz verloren. Mit der verschwommenen Allgemeinheit des Polizeibegriffes glaubte die Staatsgewalt alles durchsetzen zu können, was das Gemeinwohl erheischte, eine an sich inhaltslose Formel, welcher in der Wirk-

lichkeit der absolute Staatsherrscher, ganz nach individuellem Ermessen, erst einen konkreten Inhalt gab. Merkantilismus, Absolutismus und Omnipotenz ist die Signatur des Staates des XVIII. Jahrhundert, welcher unter grossen Herrschern Grosses geleistet, vielfach aber auch die Genusssucht, den Sinnengenuss, die Prunkliebe der Herrscher mit dem Gemeinwohle verwechselt, überall aber die Initiative des Volkslebens, die freie Bewegung der kleinern Organismen im Staate, im öden Mechanismus einer alleinherrschenden Büreaukratie erdrückt hat.

§. 214.

3. Die Reaktion gegen die Allmacht des eudämonistischen Polizeistaates und die endliche Versöhnung des Rechtstaates mit dem Kulturstaate im Verfassungsstaate der Gegenwart.

Diesem bevormundenden Staatsdespotismus der Wolffschen Schule gegenüber, beschränkt Kant in seiner Rechtsphilosophie am Ende des XIX. Jahrhunderts die Staatsgewalt auf das engste Mass der Wirksamkeit gegenüber der Freiheit des Individuums. Zweck und Aufgabe des Staates soll nur der Schutz der Einzelberechtigung sein, weshalb er die Aufsicht darüber zu üben hat, dass keiner die ihm zugewiesenen Grenzen überschreite. Verwirklichung der Rechtsordnung gilt Kant als der einzige Zweck des Staates. (Meine Einl. §. 37 S. 129.) Was nicht unter diesen Zweck fällt, gilt ihm nicht als Gegenstand der Staatsthätigkeit. Nur auf Umwegen und mit einiger Inkonsequenz nimmt er einige polizeiliche Funktionen als »eine indirekte Pflicht des Oberbefehlshabers« in seinen Staatsbegriff auf.

Gewiss hat die Richtung des Kantischen Naturrechts auf den abstrakten Rechtsstaat, dem schrankenlosen, vielgeschäftigen Absolutismus des XVIII. Jahrhunderts gegenüber, ihre Verdienste, indem sie auf den absoluten Werth der Persönlichkeit hinwies und damit auch dem Bürger im Staate seine bestimmte Rechtssphäre absteckte. Der Einfluss der Kantischen Lehre macht sich bereits in dem bedeutendsten Polizeischriftsteller am Ende des vorigen und am Anfange dieses Jahrhunderts, in Günther Heinrich v. Berg geltend, welcher die individuellen Rechte der Bürger, gegenüber aller polizeilichen Bevormundung, mit ehrenwerther Energie vertheidigt, welcher bereits der Polizei die lediglich negative Aufgabe zuweist »künftige gemeinschädliche Uebel im

Innern des Staates zu verhüten und abzuwenden«, dagegen offen ausspricht, »dass positive Beförderung der Glückseligkeit nicht erzwungen werden kann und darf«.

In ähnlicher Weise befreiend, wie Kant, wirkte auf dem wirthschaftlichen Gebiete Adam Smith ein, indem er gegen das Bevormundungs- und Sperrsystem des Merkantilismus für unbevormundete Gewerbsthätigkeit und volle Verkehrsfreiheit eintrat und also auch hier das Eingreifen des Staates in möglichst enge Schranken verwies.

Trotz ihrer hochzuschätzenden Verdienste um die persönliche Freiheit der Bürger, konnte die Kantische Theorie vom ausschliesslichen Rechtszwecke des Staates in der Praxis nicht zur vollen Geltung kommen. Es war nun einmal eine ebenso werthvolle, als unverlierbare Errungenschaft der Staatslehre und Praxis des XVIII. Jahrhunderts, dass der Staat, als die mächtigste und umfassendste Gemeinschaft auf Erden, allen Kulturinteressen der Menschen dienstbar gemacht werden muss. Trotz aller Missbräuche und Auswüchse dieser Richtung war hier ein bedeutsamer Fortschritt der Menschheit gegeben, welcher nicht wieder rückgängig gemacht werden konnte. Eine folgerichtige Durchführung der Kantischen Lehre wäre eine widernatürliche Zurückschraubung in das Mittelalter gewesen. Die Bedeutung des modernen Staates, als eines Kulturstaates, musste vollständig gewahrt, zugleich aber mit den Forderungen des Rechtsstaates in Einklang gebracht werden. Die Versöhnung zweier, nur scheinbar widersprechender Staatsprinzipien, welche gewissermassen in der Lehre Wolffs und Kants gipfeln, erfolgte durch die Gründung des konstitutionellen Verfassungsstaates, welcher in noch höherm Masse, als der absolute Staat des vorigen Jahrhunderts, ja in immer steigenden Progressionen, den Kulturaufgaben der Staatsangehörigen dienstbar wird, dadurch aber zugleich seine Stellung als Rechtsstaat wahrt, dass er auch auf dem Gebiete der innern Verwaltung bestimmte Grenzen der individuellen Freiheit anerkennt, die er nicht überschreiten darf, ohne dass sich seine Organe persönlich verantwortlich machen, dass es keine Funktion, keine Behörde im Staate giebt, welche nicht dem Gesetze und dem Rechtsspruche unterworfen wäre. In der gesetzlichen Verwaltung des konstitutionellen Staates löst sich jeder Widerspruch zwischen den umfassenden Aufgaben des Kulturstaates und

den unerbittlichen Anforderungen des Rechtsstaates, indem folgende staatsrechtliche Maximen zur Geltung kommen:

1) Während im absoluten Staate des vorigen Jahrhunderts das subjektive Ermessen des Monarchen allein darüber entschied, was als »Gemeinwohl« gelten sollte, hat jetzt die Volksvertretung mitzubestimmen, welche Aufgaben und Ziele, welche Anstalten und Einrichtungen des Staates als gemeinnützige anzusehen sind. Durch ihr Budgetrecht ist die Volksvertretung im Stande, alle unnützen, schädlichen, nur egoistischen Zwecken dienenden Pläne und Vorschläge der Regierung zurückzuweisen; durch ihre Theilnahme an der Gesetzgebung ist sie berufen, auch für das Gebiet der innern Verwaltung allgemeine Grundsätze aufzustellen, durch ihr Recht der Kontrolle darauf zu sehen, dass auch die innere Verwaltung im gemeinnützigen und volksthümlichen, nicht im willkührlichen und absolutistischen Sinne gehandhabt werde.

2) Durch die Verfassung selbst sind bestimmte gesetzliche Grundsätze festgestellt, wodurch die persönliche Freiheit der Bürger und das individuelle Eigenthum derselben, als unverletzbare Rechtssphäre, allen möglichen Eingriffen der Staatsgewalt, besonders der Polizei gegenüber, gesichert wird. Solche negative Freiheitsrechte, dem absoluten Staate des vorigen Jahrhunderts völlig unbekannt, sind ein nothwendiges Korrelat des modernen Verfassungsstaates. Wenn sie sich auf der einen Seite als unmittelbar aus der Verfassung fliessende Grundrechte der Bürger darstellen, bilden sie auf der andern Seite eben so viele Schranken der Staatsgewalt.

3) Während der absolute Polizeistaat des vorigen Jahrhunderts das ganze Volksleben in sich aufgehen lassen wollte und mit Eifersucht jede Initiative der Individuen und der kleinern Organismen überwachte, während ihm jede Selbstthätigkeit des Volkes als verdächtig oder wenigstens als unbequem erschien, betrachtet der Staat der Gegenwart seine Thätigkeit, auf dem Gebiete der Kulturaufgaben, nur als eine aushelfende, subsidiäre. Als leitende Maxime gilt: »Der Staat soll nur da helfen, wo der Einzelne sich nicht mehr helfen kann.« An dieser Grenze beginnt die Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft für den Einzelnen. Der Staat kann und soll durch seine Verwaltung nicht den Einzelnen wohlhabend, gebildet, sittlich machen, sondern er soll nur die äussern Bedingungen der persönlichen und wirthschaftlichen Entwicklung

herstellen, welche der Einzelne sich nicht zu schaffen vermag, indem er es diesem dann überlässt, durch Benutzung dieser dargebotenen Hülfsmittel, sein Leben so günstig, wie möglich, zu gestalten. (Meine Einl. §. 40. S. 135 ff.)

4) Im Verfassungsstaate der Gegenwart stehen sich Staat und Individuum keineswegs unvermittelt gegenüber. Zwischen beiden liegen korporative Verbände, mit einer selbstständigen Rechtssphäre, als Körper der Selbstverwaltung. Ihnen überlässt der Staat in möglichst weitgehender Weise die Aufgaben der innern Verwaltung und zwar so, dass in stufenweiser Unterordnung immer der grössere Körper erst da eintritt, wo die Kraft des kleinern nicht mehr ausreicht. In Gemeinde, Kreis und Provinz baut sich das System der Selbstverwaltung auf, zu welchem die Centralgewalt des Staates in letzter Instanz ergänzend, beherrschend und regulirend hinzutritt. Mit dem ächtgermanischen Gedanken der Selbstverwaltung ist der tiefste Gegensatz zwischen den Rechtsanschauungen des büreaukratischen Polizeistaates und den Ideen des modernen Verfassungsstaates ausgesprochen. In ihm allein ist die Ausgleichung zwischen den grossen gesellschaftlichen Gegensätzen der Gegenwart, zwischen einer kräftigen staatlichen Ordnung und einer gesicherten individuellen Freiheit gegeben. (B. II §. 126—130.)

5) Vor allem kommt es darauf an, die dem Staate unentbehrliche, aber der bürgerlichen Freiheit stets gefährliche Polizeigewalt möglichst in die Hände der Selbstverwaltungskörper zu legen, wo ihre Handhabung im volksthümlichen Sinne am meisten gesichert ist.

Aufgabe der Theorie ist es, Begriff und Wesen der Polizei im System der innern Staatsverwaltung wissenschaftlich festzustellen.

II. Die Polizei im Systeme des heutigen Verwaltungsrechts.*

§. 215.

A. Geschichtliche Entwicklung des Begriffs der Polizei.

Wir haben bis jetzt das Wort »Polizei« vielfach gebraucht, ohne den damit verbundenen Begriff wissenschaftlich festzustellen.

*) Abgesehen von der oben angeführten Literatur kommen für die Polizei noch folgende Schriften in Betracht: De la Mare, Traité de la police, où l'on

Wie der gegenwärtige Begriff der Polizei geschichtlich entstanden ist, so kann er auch nur geschichtlich verstanden werden.

Das griechische Wort *πολιτεία*, aus welchem das lateinische politia und durch Aussprache des t wie z das deutsche Wort »Polizei« entstanden ist, bedeutet bei Aristoteles bald Staat, Staatseinrichtung überhaupt, bald im engern Sinne eine der vernunftgemäss eingerichteten einzelnen Staatsformen, nemlich die geordnete Volksherrschaft. Wie der am Ende des Mittelalters aufstrebende junge Staat von den Römern seine juristische Begründung entlehnte, fand er in der Staatsweisheit der Griechen seine ethische Grundlage. Die Werke des Platon und Aristoteles wurden eine geistige Macht für die Wiedergeburt der Staatsidee. Das Wort *πολιτεία*, politia in seinem ursprünglich griechischen Sinne umfasste das ganze Staatsleben in allen seinen Funktionen. Während in der antiken Welt auch Religion und Kultus in den

---

trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatifs de ses magistrats etc. I—IV. Par. 1722—38. Fol. Wie die französische Polizei selbst für Deutschland vielfach vorbildlich gewirkt hat, so hat dieses grosse und gelehrte Werk grossen Einfluss auf unsere ältere Literatur geübt, so auf die oben genannten Justi, Sonnenfels u. s. w. Für die schwierige Begriffsbestimmung der Polizei haben besonders gearbeitet: Johann Friedrich Eusebius Lotz, Ueber den Begriff der Polizei und den Umfang der Staatspolizeigewalt. Hildburghausen 1807. Bedeutender als dieses Buch selbst ist eine scharfsinnige Recension desselben (in den Heidelb. Jahrb. der Lit. 1808. Erster Jahrg. Jurispr. u. Staatsw.) von dem Philosophen J. J. Fries. Jakob, Grundsätze der Polizeigesetzgebung und der Polizeianstalten. I. II. Charkow u. Halle 1809. II. Aufl. 1837. Jul. Graf v. Soden, Die Nationalökonomie. B. VII. Aarau 1817: Die Staatspolizei nach den Grundsätzen der Nationalökonomie. Sodens scharfsinnige Revision des Begriffes der Polizei kommt der modernen Auffassung näher als alle ältern Schriftsteller). K. H. Rau, Ueber Begriff und Wesen der Polizei (Tübinger Zeitschr. für die Staatsw. 1853. S. 605 ff.). Das Beste über die geschichtliche Entwicklung des Begriffes Polizei giebt F. X. Funk, Die Auffassung des Begriffes der Polizei im vorigen Jahrh. (Tüb. Zeitschr. 1863. S. 489—556). G. L. Funke, Das Wesen der Polizei zu näherer Feststellung ihres Begriffes, Grundes und Umfanges ihrer Wirksamkeit für Theorie, Gesetzgebung und Praxis. Leipz. 1844. Derselbe im Rechtslex. von Weiske B. VIII. S. 180 ff. Medikus in Bluntschli's Staatsw. Art. Polizei B. VIII. S. 128 ff. G. Zimmermann, Die deutsche Polizei im 19. Jahrh. 3 Bde. Hannover 1845—1849 (auch im Auszuge erschienen unter dem Titel: Wesen, Geschichte, Literatur, charakteristische Thätigkeit und Organisation der modernen Polizei). Avé-Lallemant, Die norddeutsche Bundespolizei. Berlin 1868. Die grösstentheils völlig unwissenschaftliche Literatur über preussisches Polizeirecht findet sich angegeben bei v. Rönne B. II. Abth. 2. §. 375. S. 107. Ueber das gewöhnliche Niveau erhebt sich das lehrreiche Buch: Prinzipien des preussischen Polizeirechtes. Dargestellt und in ihrer Grundlage geprüft von Th. Förstemann. Berlin 1869.

Bereich des Staatslebens fiel, stellte man im Mittelalter das kirchliche Leben dem staatlichen gegenüber. So entstand zuerst der Gegensatz zwischen kirchlichem und weltlichem Regiment, zwischen res ecclesiasticae und politicae. In zahlreichen Aktenstücken des XVI. Jahrhunderts findet sich der Ausdruck »Polizei« in der Bedeutung für das gesammte weltliche Regiment im Gegensatze zum geistlichen.[1]

Seit dem XVI. Jahrhundert wird der Verkehr unter den Staaten Europas ein regerer; das internationale Leben verlangt seine Regeln und Grundsätze. Damit entsteht eine auswärtige Staatskunst, welche es mit den äussern Machtverhältnissen der Staaten, mit dem Staatensysteme und der Stellung jedes einzelnen Staates in demselben zu thun hat. Diese auswärtige Staatskunst wird seit dieser Zeit regelmässig »Politik« genannt, während die Gesammtheit aller Thätigkeit der Obrigkeit für das innere Staatsleben nun »Polizei« heisst. Etwas später vollzieht sich ein weiterer Scheidungsprozess, indem den Polizeisachen die Justizsachen entgegengesetzt werden, welche sich wegen ihrer begrenzten Aufgabe, ihrer festbestimmten Behörden, ihres im Prozesse genau geregelten Geschäftsganges, leicht von den übrigen Angelegenheiten der innern Staatsthätigkeit abheben. Ebenso leicht trennten sich die Militärsachen vom Polizeiwesen. Länger dauerte es, bis die Finanz- und Kameralsachen von den Polizeiangelegenheiten geschieden wurden, da das finanzielle Interesse für lange die ganze innere Verwaltung beherrschte. So bestimmte sich nach allen diesen Ausscheidungen der Begriff der Polizei zunächst ganz negativ, d. h. es gehörte zu ihr alles, was weder Kirchensache, noch auswärtige Angelegenheit und von den innern Angelegenheiten weder Justiz-, noch Militär-, noch Finanzsache war. Es fiel somit unter den Begriff der Polizei das ganze Gebiet der innern Verwaltung im heutigen Sinne, welche in der

---

1) So verheisst Kurfürst Joachim II. von Brandenburg in seiner Kirchenordnung von 1540 eine Verbesserung des Schulwesens »weil dies nöthig sei zur Erhaltung der christlichen Religion und guter Polizei«. Myl. I. 1. 246. In der herzogl. preussischen Fundationsurkunde von Königsberg vom 24. Okt. 1541 wird als Zweck der zu gründenden Hochschule bezeichnet: »tüchtige Männer zu gewinnen theils zur Seelsorge, theils zu andern Aemtern im Regiment, »dem Christenthum, auch gemeiner Polizei zu Gute«. In einem Edikte vom 6. Febr. 1614 redet Kurfürst Johann Sigismund von einer Obrigkeit, der »gute Polizei in ihrem Lande neben dem Heile und Wolhfahrt der Seelen angelegen ist«. Förstemann a. a. O. S. 2.

That aus der negativen Seite der Polizei zu einer positiven Staatsthätigkeit der umfassendsten und produktivsten Art herangewachsen ist. Diese Identifizirung der Polizei mit der innern Verwaltung, der Polizeiwissenschaft mit der Verwaltungslehre ist aus der ganzen Richtung der damaligen Staatsthätigkeit wohl zu erklären.

Das Leben jener Zeit, wo das Wort »Polizei« zuerst auftauchte, war soeben aus der Periode des Fehdewesens, der allgemeinen Selbsthülfe herausgetreten. Erstes Bedürfniss für alle weitere staatliche und wirthschaftliche Entwicklung war die Sicherheit des Einzelnen. Für dieselbe sorgten zwar auch die Gerichte. Die Thätigkeit derselben, welche stets nur gegen bereits geschehene Rechtsverletzungen gerichtet ist, reichte aber nicht aus. Man bedurfte auch eines Einschreitens gegen drohende Rechtsverletzungen, gegen Gefahren und Uebergriffe aller Art. Dies ist das Thema der nicht durch ein theoretisches System, sondern durch ein praktisches Bedürfniss geleiteten Polizeigesetzgebung. Sicherheit und Ordnung ist das erste Bedürfniss der jungen staatsbürgerlichen Gesellschaft; daher liegen in der Sicherheitspolizei die ersten Anfänge der innern Verwaltung. Wenn seit dem XVII. und XVIII. Jahrhundert auch zu dieser negativen Thätigkeit eine positive Sorge für das Wohl der Staatsangehörigen tritt, so denkt man doch auch bei dieser s. g. Wohlfahrtspolizei wesentlich immer nur an das, wozu der Staat den Einzelnen um seiner eigenen Wohlfahrt willen zwingen kann. Dem vorigen Jahrhundert erscheint die ganze Verwaltung als eine zwingende Gewalt; darum ist es natürlich, dass die ganze Lehre von der Verwaltung in der Polizeiwissenschaft, »als der Lehre von der durch den staatlichen Zwang hergestellten Wohlfahrt Aller«, aufgeht.

Erst in der Mitte des vorigen Jahrhunderts beginnen in Deutschland die Versuche, den Begriff der Polizei zu definiren. Justi sagt (1756) in seinen Grundsätzen der Polizeiwissenschaft, das Wort »Polizei« werde in zweierlei Verstand genommen. Im »weitläufigen Verstande« begreife man darunter »alle Massregeln in innern Landesangelegenheiten, wodurch das allgemeine Vermögen der Staaten dauerhaftiger gegründet und vermehrt wird, die Kräfte des Staates besser gebraucht und überhaupt die Glückseligkeit des gemeinen Wesens besser befördert werden kann«. Im engern Ver-

stande begreife man unter Polizei »alles dasjenige, was zur guten Verfassung des bürgerlichen Lebens erfordert wird und mithin vornemlich die Errichtung guter Zucht und Ordnung unter den Unterthanen und die Massregeln, die Bequemlichkeit des Lebens und den Wachsthum des Nahrungsstandes zu befördern«. Die Handhabung der Gerechtigkeit ist nach Justi ein Attribut der Polizei und zwar sowohl die Civil- als die Strafrechtspflege, ja er meint sogar, »da die Verwaltung der Gerechtigkeit einen so grossen Einfluss in das Aufnehmen des Nahrungsstandes und in den innerlichen Wohlstand der Republik haben, so bedürfe es keines weitläufigen Beweises, dass die Vorsorge davor hauptsächlich vor die Landespolizei gehöre«, doch versteht er dies nur so, »dass die Landespolizei die Direktion und Aufsicht über die ordentlichen Gerichte führe« und die Justizkollegien »dem höchsten Kollegio des Landes, welches die Polizei und andere innerliche Landesangelegenheiten besorgt, unterworfen seien«.

Nach Sonnenfels (1765) enthält die Polizeiwissenschaft »die Grundsätze, die innere Sicherheit des Staates zu gründen und zu handhaben«. Den Begriff der Sicherheit nimmt er aber in einem so weiten Sinne, dass er darunter auch Anstalten versteht, welche »blos die Gemächlichkeit befördern und das Dasein der Bürger angenehm machen sollen«. Wie Justi, so behandelt auch Sonnenfels das Strafrecht, die bürgerliche und Strafprozessordnung in »den Grundsätzen der Polizeiwissenschaft«. Bei der Organisation der Polizeibehörden bemerkt er aber, dass die Regierungen die Verrichtungen der s.'g. Polizei auf nachstehende Gegenstände beschränkten, als »Erhaltung der öffentlichen Ruhe, guter Ordnung und Zucht, Aufsicht über Mass und Gewicht, Märkte, Reinlichkeit der Städte, Anstalten wider die verschiedenen Gattungen von Gefahren und Unglücksfälle und hauptsächlich auf dasjenige, was augenblickliche Vorkehrungen erfordert«. Die spätern Schriftsteller scheiden wenigstens bestimmter, als Justi und Sonnenfels, die Justiz von der Polizei aus; im übrigen bleibt der Begriff der Polizei noch völlig unbestimmt.

So definirt Lotz (1807) die Polizei als »die direkte Selbstthätigkeit der Staatsregierung für die Erreichung des Staatszweckes seinem ganzen Umfange nach« und die Staatspolizeigewalt, als »das Recht der Staatsregierung in Absicht auf die Erreichung dieses Zweckes unmittelbar selbstthätig zu sein«. Jakob (1809)

versteht unter Polizei »die thätige Sorge des Staates für die Beförderung aller gemeinsamen durch das Recht bestimmten Zwecke. Denn der Zweck des Staates sei nicht blos Erhaltung des rechtlichen Zustandes, sondern Beförderung aller gemeinsamen Zwecke, inwiefern dieselben durch Privatkräfte nicht so gut erreicht werden können«. Nach Lotz und Jakob fällt also noch die gesammte Volkswirthschaftspflege und die Thätigkeit des Staates für die Aufgaben der Kultur in den Bereich der Polizei.

Erst Graf Soden (1817) sucht die Polizei grundsätzlich von jenen Gebieten zu scheiden: »Die Beförderung der Vortheile des geselligen Beisammenseins und die Verhütung der unmittelbar aus diesem geselligen Beisammensein resultiren könnenden Nachtheile kann einzig der ausschliessende Zweck der Staatspolizei sein.« Er schliesst aber einen grossen Theil der Verwaltungsthätigkeit, welche nach dieser allgemeinen Begrenzung noch unter die Polizei fallen würde, von derselben aus und erkennt »die Staatsnationalbildung« und »die Staatsnationalwirthschaft« als eigenthümliche Staatsthätigkeiten an, neben denen die Polizei nur konkurrirt. Dieser konkurrirenden Polizei, als blosser Gehülfin anderer Zweige der Staatsgewalt, stellt er dann »die selbstständige Polizei gegenüber, welche auf dem Gebiete der öffentlichen Sicherheit allein und selbstständig handelt«.

Wenn so der scharfsinnige Soden bereits den richtigen Weg der Ausscheidung der Polizei von der Gesammtheit der innern Verwaltungsthätigkeit eingeschlagen hat, so thut der einflussreichste deutsche Schriftsteller über Polizeiwissenschaft, Robert v. Mohl (1836), wieder einen Schritt zurück, indem er der Polizei wieder alle Staatsthätigkeit für die Förderung des Gemeinwohls zuweist, sodass ihm in der Handhabung von Justiz und Polizei die ganze innere Staatsthätigkeit, abgesehen von der Finanz- und Militärverwaltung, die ihm nur dienende Anstalten sind, begriffen ist. Unter Mohls beherrschendem Einflusse fassen auch die Staatsrechtslehrer J. Stahl, H. Zöpfl und H. A. Zachariä die Polizei in diesem umfassenden Sinne auf.

Im Gegensatze zu dieser Begriffsweite der Theorie hatte sich im Leben wie in der Gesetzgebung eine, wenn auch noch nicht wissenschaftlich bestimmte, doch mehr oder weniger deutliche Vorstellung von der Polizei ausgebildet. Aus der ganzen Fülle der Verwaltungsthätigkeit sah man nur das als Polizei an, wo die

gebietende und zwingende Macht des Staates hervortritt. Die Praxis fühlte mit richtigem Takte heraus, dass Polizei nicht ohne Anwendung von staatlicher Zwangsgewalt gedacht werden kann. Eine solche wird aber nicht blos nothwendig, wo es darauf ankommt, die öffentliche und private Sicherheit zu vertheidigen (Sicherheitspolizei), sondern auch die Sorge für Volksbildung und Volkswohlstand kann ihre Aufgaben nicht erreichen, wenn ihr nicht in gewissen Fällen eine zwingende Gewalt zur Seite steht. Somit muss die Polizei die ganze Verwaltung durchdringen, aber sie ist keineswegs die ganze Verwaltung selbst. Die Polizei kann also nicht nach den Objekten der Verwaltungsthätigkeit begrenzt werden, sondern es kommt auf die Mittel an, welche die Staatsgewalt verwendet, um ihre Zwecke zu erreichen. Zuerst unter den neuern Staatsrechtslehrern hat Bluntschli in seinem Allgemeinen Staatsrechte der Polizei ihre richtige Stellung angewiesen. Nach ihm ist »die Polizei die Sorge des Staates für das Gemeinwohl mittelst Ausübung seiner gebietenden und zwingenden Autorität«. Die Polizei umfasst darnach allerdings das gesammte Gebiet der Sorge für das Gemeinwohl, kein Theil ist davon ausgeschlossen; aber in diesem weiten Gebiete spricht man nur da von Polizei, wo der Staat mit Machtgebot und Zwangsgewalt auftritt. Wo dieselbe nur anregend, fördernd, unterstützend wirkt, wo sie dem Bürger heilsame Anstalten zur Benutzung anbietet, erscheint sie nicht als Polizei, sondern als öffentliche Pflege. Die ganze Thätigkeit der innern Verwaltung ist aus einer pflegenden und einer polizeilichen zusammengesetzt. Diese Auffassung allein entspricht der im Leben und der Staatspraxis angenommenen Vorstellung von der Polizei, sowie der darauf beruhenden Behördenorganisation, während es offenbar mit derselben im Widerspruche steht, das ganze Unterrichtswesen, die Armenpflege, den Strassenbau als Polizeithätigkeit, öffentliche Lehrer, Postbeamte, Regierungsbaumeister als Polizeibeamte zu betrachten und zu bezeichnen. Ihren wissenschaftlichen Abschluss hat diese Begriffsbestimmung der Polizei endlich in Steins Verwaltungslehre gefunden. Darnach ist die Polizei keineswegs mehr die ganze Verwaltung, wohl aber ein der ganzen Verwaltung immanentes Prinzip.

Nach Stein ist »die Polizei die Gesammtheit aller derjenigen

Thätigkeiten der innern Verwaltung, welche den Einzelnen vor den Gefahren schützt, welche in den ihn umgebenden Kräften liegen, indem sie diese Kräfte auf ihr richtiges Mass zurückführt. Der Inhalt dieser Polizeithätigkeit ist ein wesentlich verschiedener, jenachdem die gefahrdrohenden Kräfte natürliche oder menschlich persönliche sind. Den ersteren gegenüber kann nur der Schutz darin bestehen, dass sie den natürlichen Bewegungen Einrichtungen entgegenstellt, welche stark genug sind jene zu hemmen. Den in den menschlichen Kräften liegenden Gefahren gegenüber kann der Schutz nur darin bestehen, dass sie dem gefahrdrohenden Willen der Individuen mit dem Staatswillen, als dem Verbote der gefährdenden Handlung, der wirklich gefährlichen That mit der unmittelbaren Zwangsgewalt entgegentritt«.

Wenn Stein das Verdienst gebührt, der Polizei im Systeme der innern Verwaltung die richtige Stellung angewiesen zu haben, so ist doch diese Eintheilung der Polizei nach der Art der zu bekämpfenden Gefahren nicht haltbar und die Steinsche Lehre bedarf hier einer wesentlichen Korrektur. Das blosse Bekämpfen von Naturkräften ist nach unserer Ansicht keine Polizei, wenn nicht eine Zwangsgewalt gegen Personen damit verbunden ist. Wenn der Staat Dämme gegen Wassersgefahr aufwerfen lässt, Feuerspritzen in Bereitschaft hält, so gehört dies an sich in das Gebiet der Pflege; polizeilich wirkt der Staat erst, wenn er im Kampfe gegen natürliche Gefahren, Zwangsgewalt gegen Menschen anwendet. Für das Polizeirecht kommen nur die Massregeln in Betraeht, welche die Polizei menschlichen Individuen gegenüber ergreift. Nur diesen kommt eine Rechtssphäre zu, welche die Polizei mit ihren Zwangsmassregeln nicht verletzen darf, wenn sie sich nicht verantwortlich machen will. Den unpersönlichen Kräften der Natur gegenüber giebt es nur Gewalt und gar kein Recht. Das Polizeirecht ist daher nach unserer Auffassung der Inbegriff der Grundsätze, welche die Polizei mit ihren Zwangsmassregeln zur Abwendung drohender Gefahren aller Art gegen menschliche Individuen einzuhalten hat.

Dagegen trägt eine andere Unterscheidung, die von Soden bereits angedeutet, von Stein wissenschaftlich ausgebaut worden ist, wesentlich zur Klarheit bei. Die Natur der Gefahren, welche von menschlichen Kräften dem Gemeinwohle drohen, ist zweifacher Art; sie besteht entweder in der ungebändigten masslosen

Kraft der Persönlichkeit überhaupt, welche dem Zustande der allgemeinen Sicherheit Gefahr droht, sie ist ihrem Wesen nach unbestimmt und umfasst alle Lebensverhältnisse der Gemeinschaft oder sie besteht in einer Handlung der Persönlichkeit, welche auf Verletzung eines bestimmten speziellen Verwaltungsgebietes gerichtet ist. Darauf gründet sich die Unterscheidung zwischen Sicherheitspolizei und Verwaltungspolizei. Die Abwendung der in der übergreifenden Kraft der Persönlichkeit überhaupt liegenden Gefahren bildet die Aufgabe der Sicherheitspolizei, während die Verwaltungspolizei gegen bestimmte gefährliche Handlungen gerichtet ist, welche einzelne Verwaltungszweige bedrohen. Bei dieser giebt es soviel Arten der gefährlichen Handlungen, als es einzelne Gebiete der Verwaltung giebt, während bei jener die Gefahr sich auf alle gleichmässig bezieht. Nur die Sicherheitspolizei erscheint als selbstständiges Gebiet, wo die Polizei als selbstständige Funktion mit eigenem Organismus und eigenem Rechte auftritt, während dagegen die Verwaltungspolizei einen immanenten Theil jedes Verwaltungszweiges bildet und nur in Verbindung mit diesem wissenschaftlich dargestellt werden kann, da Recht und Gesetzgebung jedes dieser Theile der Polizei durch das Prinzip des betreffenden Verwaltungszweiges bestimmt wird, welchem er zu dienen berufen ist, so z. B. die Medizinalpolizei durch die eigenthümliche Aufgabe der Gesundheitspflege. Die Verwaltungspolizei, als der polizeiliche Theil der Funktion in jedem Gebiete der Verwaltung, hat daher kein eigenes System, sondern erscheint in dem gesammten Systeme der Verwaltung als der für den Schutz der letztern bestimmte Theil der öffentlichen Thätigkeit. Zu jedem Theile der Pflege eines sittlichen, wirthschaftlichen und geselligen Interesses tritt eine solche polizeiliche Gewalt hinzu, welche bestimmt ist, das betreffende Gebiet durch Gebot und Zwangsgewalt zu schützen. Ohne eine solche wäre das betreffende Gebiet schutzlos der Willkühr der Einzelnen preisgegeben.

§. 216.

B. Eintheilungen der Polizei.

1) Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei.

Die ältere Theorie, welche die ganze innere Verwaltung in der Polizei aufgehen liess, unterschied zwischen Sicherheits- und

Wohlfahrspolizei; jener allein wurde eine Zwangsgewalt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit beigelegt; dieser wurde nur die Befugniss zugesprochen, dem Bürger ihre Anstalten und Einrichtungen, als Beförderungsmittel seiner Wohlfahrt, anzubieten. Wenn von einzelnen ältern Gelehrten, wie von Rau, nur »die Schutzpolizei als Polizei im engern oder eigentlichen Sinne« bezeichnet wird, so liegt darin schon eine bedeutende Annäherung an den modernen Begriff der Polizei. Für uns fällt diese ganze Eintheilung in Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei hinweg, weil uns die autoritative Zwangsgewalt als wesentliches Attribut der Polizei erscheint und somit die s. g. Wohlfahrtspolizei gar nicht unter den Begriff der Polizei fällt, sondern als Pflege den positiven Theil der innern Verwaltung ausmacht, neben welcher die Verwaltungspolizei des betreffenden Zweiges, als die negative Seite der Regierungsthätigkeit erscheint.

2) Gerichtliche und administrative Polizei.[1]

Der Begriff einer eigenen gerichtlichen Polizei »police judiciaire« ist dem französischen Strafprozesse entnommen. Die öffentliche Sicherheit, diese Hauptaufgabe alles polizeilichen Schutzes, wird auch dadurch gefährdet, dass bereits begangene Verbrechen unentdeckt und unbestraft bleiben. Die Sicherung der Bestrafung jedes begangenen Verbrechens ist eine ebenso wesentliche Bedingung der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, als die Verhinderung drohender Gefährdungen der Rechtsordnung. Man bezeichnet daher die Gesammtheit aller polizeilichen Thätigkeiten, welche sich auf ein bereits geschehenes Verbrechen, seine Entdeckung und Verfolgung beziehen, als gerichtliche Polizei, während dagegen die ganze übrige Thätigkeit der Polizei, welche es mit Abwendung drohender Gefahren zu thun hat, in diesem Sinne als administrative Polizei erscheint. Da auch die Strafgerichte die Aufgabe haben, nicht blos den Beweis für ein Verbrechen festzustellen und es zu bestrafen, sondern auch das geschehene Verbrechen zu entdecken, so begegnet sich hier die Thätigkeit der

---

1) v. Rönne, II. 2. §. 377. S. 117. Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenw. §§. 226 u. 227. S. 20 ff. Schwarze, Archiv des Kriminalrechts. Jahrg. 1849. S. 483 ff. H. A. Zachariä, Deutsches Staats- u. Bundesr. B. II. S. 292. Medikus in Bluntschli's Staatsw. Art. »Gerichtliche Polizei« B. IV. S. 208 ff.

Gerichte und der Polizeibehörden auf demselben Gebiete. Festsetzung der Rechtsfolgen eines Verbrechens durch Bestrafung ist lediglich Sache der Gerichte. Dieser Aufgabe arbeitet aber die gerichtliche Polizei nur in die Hände; sie erscheint lediglich als ein vorbereitendes Verfahren (instruction préparatoire) für die möglichst bald eintretende definitive Thätigkeit der Gerichte. Die Polizei ist verpflichtet in Beziehung auf begangene Verbrechen die Wirksamkeit der Kriminaljustiz zu unterstützen. Die französische Gesetzgebung hat diese der Justiz dienende Stellung der gerichtlichen Polizei im A. 8 des Code d'instruction criminelle richtig erfasst: »La police judiciaire recherche les crimes, les delits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.« Hieraus folgt mit Nothwendigkeit A. 9: »La police judiciaire sera exercée sous l'autorité des cours imperiales.«

Der gerichtlichen Polizei verwandte Befugnisse wurden in Deutschland von jeher den Polizeibehörden in dem s. g. Rechte des ersten Angriffes eingeräumt, doch fehlte es wenigstens in der ältern Gesetzgebung vor 1848 an der hier so nothwendigen Unterordnung der Polizei unter die Gerichte, sowie überhaupt an einer gehörigen Feststellung der Grenzen ihrer Thätigkeit. (H. A. Zachariä, Handbuch des deutschen Strafproz. I §. 60.)

Heut zu Tage besteht in Preussen nur in dem Bezirke des Appellationsgerichts zu Köln »die gerichtliche Polizei nach dem System des französischen Rechts, zwar als ein Zweig der Polizei im allgemeinen, welcher indessen von den übrigen Zweigen der polizeilichen Thätigkeit durch eine eigenthümliche Organisation getrennt und als ein besonderes die Justiz unterstützendes Institut unter die Autorität der Gerichtshöfe gestellt ist«. In allen übrigen preusischen Landestheilen, wo die Verordnung vom 3. Januar 1849 gilt, existirt das Institut der gerichtlichen Polizei nicht in der durchgebildeten Gestalt wie in der Rheinprovinz; allein es bestehen hier theilweise analoge Beziehungen der Polizei zur Staatsanwaltschaft bez. zu den gerichtlichen Behörden, indem diese allein darüber zu entscheiden haben, ob vom Standpunkte des Gesetzes aus eine Verfolgung einzutreten habe oder ob aus rechtlichen Gründen davon abzusehen sei. Dagegen gehören alle Beschwerden über die Polizeibehörden in Beziehung auf ihre Thätigkeit, als Hülfsbeamten der gerichtlichen Polizei, hier stets

vor die ihnen vorgesetzten Verwaltungsbehörden und werden die Polizeibeamten, nach ihrem Ressortverhältnisse, lediglich als Verwaltungsbeamte angeseheu. Nur durch Anerkennung der gerichtlichen Polizei, als einer eigenartigen Institution und durch vollständige Durchführung der Unterordnung derselben unter die Gerichtshöfe, kann Einheit und Konsequenz in dieses bis jetzt unklare Verhältniss gebracht werden.

3) Hohe und niedere Polizei.

Unter »hoher Polizei« versteht man die der obersten Centralgewalt jedes Staates allein zustehenden Befugnisse der Polizeigewalt, denen jede andere Ausübung der Polizei als »niedere« untergeordnet ist. Dahin gehört der Erlass von Polizeigesetzen, welche wie alle andere Gesetze der Zustimmung der Volksvertretung bedürfen und die Oberaufsicht über alle übrigen Polizeibehörden des Landes. In diesem Sinne erklärt die Rheinbundsakte A. 26 »la haute police« als ein der Staatsgewalt nothwendig zugehöriges Recht. Als Organ der obersten Polizeigewalt erscheint in den meisten Staaten, auch in Preussen, das Ministerium des Innern, neben welchem ein besonderes Polizeiministerium keinen Platz findet. Mit dem Worte »haute police« verband sich bisweilen die gehässige Bedeutung einer von einer obersten Centralstelle geleiteten geheimen Polizei zur Ausspürung und Verfolgung politischer Gesinnungen und Bestrebungen, besonders in den Zeiten der französischen Fremdherrschaft. In Preussen ist das verwerfliche Institut der höhern geheimen Polizei ausgeschlossen.[1])

---

1) König Friedrich Wilhelm III. erklärte ausdrücklich in einer K. O. vom 3. Nov. 1817: »Die s. g. höhere oder geheime Polizei bleibt gänzlich aufgehoben, da sie nur in den Zeiten feindlichen Druckes und während des Krieges ein nothwendiges Uebel war.« Eine gleiche Zusicherung hat derselbe am 3. März 1835 den rheinischen Provinzialständen ertheilt. K. S. Zachariä, Vierzig Bücher vom Staate (Heidelb. 1840) B. IV. S. 292. Klüber, öff. Recht §. 381. S. 581. Note c. H. A. Zachariä, B. II. §. 180. S. 280. Note 3; vor allem v. Mohl, Rechtspolizei S. 424. und Polizeiwissensch. B. II. S. 574. Besonders ausgebildet war dieses verderbliche Institut in Venedig in der Staatsinquisition und unter Napoleon I., wie dies aus den Memoiren von Vidocq, Bourienne, Rovigo und dem berüchtigten livre noir hervorgeht. Zum Begriffe der geheimen Polizei gehört, dass neben der öffentlichen Polizei noch andere besondere Agenten bestellt sind, deren amtliche Eigenschaft nicht bekannt gemacht, sondern absichtlich geheim gehalten wird und welche dadurch Anschläge gegen die öffentliche Sicherheit leichter in Erfahrung bringen sollen, als wenn sie in anerkannter amtlicher Eigenschaft Nachforschungen anzustellen hätten. Geheime Polizei im eigent-

4) Allgemeine Landes- und Lokalpolizei.

Das preussische Staatsrecht, besonders die Verordnung vom 26. Dec. 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden §. 14. 34 und 35 unterscheidet zwischen allgemeiner Landespolizei und Ortspolizei, besonders in Bezug auf die Kompetenz der verwaltenden Behörden. Während die Landespolizei die Sicherheit und das Gemeinwohl des Staates oder aller Staatsbürger oder doch ganzer Landestheile umfasst, hat die Lokalpolizei nur die betreffenden Interessen der als öffentlich rechtlichen Korporationen zu unterscheidenden Gemeinden und Kreise zum Gegenstande ihrer Thätigkeit.

Selbstverständlich steht alle Polizei ohne Unterschied unter der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Staates; dagegen sollte die Ortspolizei, nach deutscher Rechtsanschauung stets als Gemeindesache betrachtet werden, wie dies in den Grundrechten der deutschen Nation, in vielen Gemeindeordnungen, besonders auch dem trefflichen österreichischen Gesetze zur Regelung des Gemeindewesens vom 5. März 1862, sowie in der oktroyirten preussischen V.-U. vom 5. Dec. 1848 Art. 104 No. 3 (»den Gemeinden insbesondere steht die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortspolizei zu«) anerkannt worden ist. Dass die heutige preussische Behandlung der gesammten Ortspolizei, als einer blos übertragenen Staatsfunktion den geschichtlich begründeten Prinzipien des deutschen Gemeinderechts[1]) und den Anforderungen der Selbstverwaltung nicht entspricht, ist bereits anderwärts von uns nachgewiesen worden. (B. II §. 131 S. 16.)

Die örtliche Polizei wird gegenwärtig in Preussen durch die städtischen Magistrate, lokale Polizeidirektionen, auf dem platten Lande durch die Amtsvorsteher, Amtmänner, ausgeübt. Die bereits durch die V.-U. aufgehobene, thatsächlich nie beseitigte, durch eine spätere Gesetzgebung wieder hergestellte guts-

---

lichen Sinne ist es nicht, wenn die gewöhnlichen amtlichen Polizeiorgane, um ihren Zweck besser zu erreichen, ihre Nachforschungen möglichst geheim anstellen, in Civilkleidern auftreten u. s. w.

1) Selbst das der Selbstverwaltung sonst so ungünstige A. L.-R. II. Tit. 8. §. 128 kann sich doch hier der deutschrechtlichen Auffassung nicht entschlagen, indem es sagt: »Dem Magistrate gebührt, als Vorsteher der Bürgerschaft, kraft seines Amtes, die Ausübung der Stadtpolizei.«

herrliche Polizei, »als ein aus dem Hoheitsrechte des Königs abgeleitetes, mit dem Besitze eines Rittergutes oder andern ländlichen Gutes verbundenes eigenes Recht des Inhabers« ist durch die Kreisordnung vom 12. Dec. 1872 §. 40 aufgehoben. Damit ist aus dem preussischen Staatsrechte endlich der letzte Rest der Verbindung öffentlich rechtlicher Befugnisse mit privatem Grundbesitze verschwunden.

Die Verwaltung der allgemeinen Landespolizei wird, nach wie vor, ausschliesslich durch die damit beauftragten Staatsbehörden, nemlich die Provinzialregierungen (in Hannover die Landdrosteien) und deren Organe, unter der obern Leitung des Ministeriums des Innern, ausgeübt, sie bilden zugleich die Aufsichtsinstanz über die örtliche Selbstverwaltung.

C. Von den Befugnissen der Polizei überhaupt.

§. 217.

1. Verordnungsrecht der Polizeibehörden.

Selbst für das ältere deutsche Staatsrecht ist der Satz unrichtig, dass der Landesherr bei Erlass von Polizeigesetzen nicht an die Mitwirkung der Landstände gebunden gewesen sei (H. A. Zachariä B. II S. 285). Unzweifelhaft ist es, dass nach den neuern Verfassungen, welche die gesetzgebende Gewalt überhaupt an die Zustimmung der Volksvertretung binden, für Polizeigesetze keine Ausnahme stattfindet. Je mehr sich das konstitutionelle Leben entwickelt, um so mehr wird die Gesetzgebung das nothwendige Eingreifen der Polizeigewalt auf allen Gebieten zu regeln suchen. Den Beweis dafür liefert England, welches eine bis ins kleinste Detail ausgeführte Polizeigesetzgebung besitzt. Allein der Gesetzgebung können nur solche Verhältnisse unterliegen, welche einen gewissen dauernden, beständigen und allgemeinen Charakter haben. Dieser fehlt aber gerade denjenigen Verhältnissen häufig, welche durch die Polizei geregelt und beherrscht werden sollen. Hier ist mehr als auf andern Gebieten eine Veränderlichkeit, ein Wechsel zu erkennen, welchem der langsame Gang der auf längere Dauer berechneten Gesetzgebung nicht entspricht. Ausserdem sind auf dem polizeilichen Gebiete die örtlichen Verschiedenheiten unendlich gross. Jede Provinz, jeder

Kreis, jede Gemeinde hat ihre eigenthümlichen Bedürfnisse, welche einer verschiedenartigen Regelung bedürfen. Zu der Polizeigesetzgebung, welche dauernde Normen für den ganzen Umfang des Staates oder wenigstens für grössere Landestheile aufstellt, muss daher nothwendig ein bewegliches und lokales Element der Anordnung treten. Auch in ausgebildeten Verfassungsstaaten tritt zu dem Gesetze die landesherrliche Verordnung und die Verfügung der höhern und niedern Polizeistellen für den Kreis ihrer Kompetenz. Die Befugniss zum Erlasse von Verfügungen, wodurch gewisse sonst in der Freiheit des Einzelnen liegende Handlungen öffentlich verboten oder geboten werden, ist durch das Wesen der Polizei mit Nothwendigkeit gegeben. Die positiven Gesetze, welche derselben ein solches Verfügungsrecht ausdrücklich zusprechen, formuliren nur ein schon in der Natur der Sache liegendes Verhältniss. Aber dieses Verordnungs- und Verfügungsrecht hat seine verfassungsmässigen Schranken. Keine Verordnung darf mit dem Gesetze, keine polizeiliche Vorschrift mit einer Verordnung oder mit der Vorschrift einer höhern Stelle in Widerspruch treten. Die Zuständigkeit zum Erlasse von Polizeiverfügungen ist durch das Gesetz genau festzustellen. Die Kompetenz zum Erlasse von Polizeiverfügungen ist durch die Natur und Aufgabe jedes Organes gegeben, indem jedes das Recht haben muss, für die Sicherheit seiner speziellen Aufgaben die Thätigkeit des Einzelnen durch Verbot oder Gebot zu beschränken.

Die mit dem Rechte der Polizeiverfügung betrauten Organe sind entweder staatliche oder kommunale, indem jene die allgemeine, diese die örtliche Sicherheit aufrecht zu erhalten haben. Aber auch, wo rein staatliche Organe ein solches Verfügungsrecht haben, ist im konstitutionellen Staate zu verlangen, dass Elemente der Volksvertretung ein Recht der Mitwirkung haben. Wie dem Staatsgesetze die Mitwirkung der allgemeinen Volksvertretung seinen volksthümlichen Charakter sichern soll, so sollen die für kleinere Kreise bestimmten Polizeiverfügungen dadurch vor büreaukratischer Willkühr gesichert werden, dass sie nicht ohne Zustimmung lokaler Vertretungskörper zu Stande kommen können. Damit aber durch die Verschiedenartigkeit der örtlichen Polizeiverfügungen die nothwendige Einheit der Verwaltung im Staate nicht beeinträchtigt werde, muss den Oberbehörden ein Aufsichtsrecht über die Erlasse der niedern Behörden und der

Gemeinden zustehen, womit das Recht verbunden ist, deren Verfügungen wegen Mangels der gesetzlichen Bedingungen ihrer Erlassung oder wegen Nachtheils für das öffentliche Wohl oder wegen Verletzung der Rechte dritter, ausser Kraft zu setzen. Zu diesem Zwecke müssen alle Verfügungen der untergeordneten Stellen an die Oberbehörden zur Kenntnissnahme eingereicht werden. Auch müssen genaue gesetzliche Bestimmungen darüber erlassen werden, in welcher Form die Bekanntmachung solcher Verfügungen zu erfolgen hat und von welchem Momente ab, ihre Gültigkeit beginnt. Den einzelnen Bürgern, wie ganzen Körperschaften, muss gegen ungesetzliche Eingriffe in ihre öffentlichen Rechte oder privatrechtlichen Befugnisse, wie sie in Polizeiverfügungen vorkommen können, ein unbeschränktes Beschwerderecht an die Oberbehörden zustehen, welches sich, bei weiterer Ausbildung des Rechtsschutzes auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, in ein wahres Klagerecht verwandeln wird.

Diesen aus der juristischen Natur der Sache hergeleiteten Anforderungen an das Recht der Polizeiverfügungen entspricht im wesentlichen die preussische Gesetzgebung. Schon ältere Gesetze legten den Provinzialregierungen ein beschränktes Recht zum Erlasse allgemeiner Verbote und Strafbestimmungen bei. Dieser Gegenstand ist dann durch das Gesetz vom 11. März 1850 »über die Polizeiverwaltung« und für die 1866 neuerworbenen Landestheile durch die im wesentlichen gleichlautende Verordnung vom 20. Sept. 1867 geordnet worden, doch sind auch hier wieder durch die neueste Gesetzgebung für die östlichen Provinzen tiefgreifende Veränderungen erfolgt. Darnach lässt sich das Recht der Polizeiverfügungen in folgenden Sätzen zusammenfassen:

1) Die mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden sind befugt, nach Berathung mit dem Gemeindevorstande, für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 3 Thlr., unter Genehmigung der Bezirksregierung bis zu 10 Thlr., anzudrohen. (§. 5 des Ges. vom 11. Mai 1850.) Von jeder ortspolizeilichen Vorschrift muss sofort eine Abschrift an die zunächst vorgesetzte Staatsbehörde eingereicht werden (§. 8). Der Regierungspräsident ist befugt, jede ortspolizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluss unter Angabe der Gründe ausser

Kraft zu setzen. Die Gegenstände der ortspolizeilichen Vorschriften sind im Gesetze namentlich aufgeführt.

2) Die Bezirksregierungen, als Landespolizeibehörden, sind befugt, für mehrere Gemeinden ihres Verwaltungsbezirkes oder für den ganzen Umfang desselben gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 10 Thlr. anzudrohen.

3) In derartige polizeiliche Vorschriften dürfen keine Bestimmungen aufgenommen werden, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz in Widerspruch stehen. §. 15. Der Minister des Innern ist befugt, soweit Gesetze nicht entgegenstehen, jede polizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluss ausser Kraft zu setzen; hierzu ist indessen die königliche Genehmigung erforderlich, »wenn die polizeiliche Vorschrift von dem Könige oder mit dessen Genehmigung erlassen war«. §. 16.

Einen bedeutenden Fortschritt im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts haben die beiden neuen preussischen Gesetze, die Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 und die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 für die betreffenden Landestheile gemacht, indem sie durchweg den Erlass von Polizeiverordnungen von der Zustimmung der entsprechenden Körper der Selbstverwaltung abhängig machen.

Nach dem System dieser neuern Gesetze ist das polizeiliche Verordnungsrecht überall einem königlichen Einzelbeamten übertragen, welcher aber dazu stets die Zustimmung eines Selbstverwaltungskörpers einzuholen hat. Die Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 bestimmt:

1) »Das durch die §§. 5 u. 9 des Gesetzes vom 11. März 1850 der Ortspolizeibehörde für den Umfang einer Gemeinde ertheilte Recht zum Erlasse von Polizeistrafverordnungen wird auf den Amtsvorsteher mit der Massgabe übertragen, dass er nicht nur für den Umfang einer einzelnen Gemeinde oder eines einzelnen Gemeindebezirkes, sondern auch für den Umfang des ganzen Amtsbezirkes, unter Zustimmung des Amtsausschusses, derartige Verordnungen zu erlassen berechtigt ist. Versagt der Amtsausschuss die Zustimmung, so kann dieselbe, auf Antrag des Amtsvorstehers, durch den Kreisausschuss ergänzt werden.« (Kreisordn. §. 62.)

2) »Der Landrath ist befugt, unter Zustimmung des

Kreisausschusses, nach Massgabe der Vorschriften des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 für mehrere Amtsbezirke oder für den ganzen Umfang des Kreises gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 10 Thlrn. anzudrohen. Das durch die §. 5 bez. §. 9 des Gesetzes vom 11. März 1850 den Bezirksregierungen bez. dem Regierungspräsidenten beigelegte Recht, über die Art der Verkündigung der ortspolizeilichen Vorschriften, sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, sowie ortspolizeiliche Vorschriften ausser Kraft zu setzen, steht denselben auch fortan bezüglich der kreispolizeilichen Vorschriften zu.« Kreisordn. §. 78.

3) In Betreff des Erlasses von Polizeiverordnungen unter Mitwirkung der Provinzial- und Bezirksräthe bestimmt die neue Provinzialordnung: »Der Oberpräsident ist befugt, unter Zustimmung des Provinzialrathes, gemäss §. 6, 12 und 15 des Gesetzes »über die Polizeiverwaltung« vom 11. März 1850, für mehrere Kreise, für einen oder mehrere Bezirke oder für den ganzen Umfang der Provinz, gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung Geldstrafen bis zum Betrage von 30 Mark anzudrohen. (§. 76.) Solche Polizeivorschriften sind unter der Bezeichnung »Polizeiverordnung« und unter Bezugnahme auf die betreffenden Bestimmungen dieses und des Gesetzes vom 11. März 1850 zu erlassen und durch die Amtsblätter derjenigen Bezirke bekannt zu machen, in welchen dieselben Geltung erhalten sollten. §. 77. Ist in einer gemäss des §. 76 verkündeten Polizeiverordnung der Zeitpunkt bestimmt, mit welchem dieselbe in Kraft treten soll, so ist der Anfang dieser Wirksamkeit nach dieser Bestimmung zu beurtheilen; enthält aber die verkündete Polizeiverordnung eine solche Bestimmung nicht, so beginnt die Wirksamkeit derselben mit dem achten Tage, nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Amtsblattes, welches die Polizeiverordnung enthält, ausgegeben worden ist. §. 78. In allen Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, ist der Regierungspräsident in gleicher Weise wie der Oberpräsident befugt, unter Zustimmung des Bezirksrathes, für mehrere Kreise oder für den Umfang des ganzen Bezirkes gültige Polizeivorschriften zu erlassen. Solche Polizeivorschriften be-

dürfen der nachträglichen Zustimmung des Provinzialrathes. Wird die Zustimmung nicht innerhalb sechs Monaten nach dem Tage der Publikation der Polizeiverordnung ertheilt, so hat der Oberpräsident dieselbe ausser Kraft zu setzen §. 79. Die Befugniss der Bezirksregierung zum Erlasse von Polizeivorschriften wird von dem Zeitpunkte an aufgehoben, wo die Bildung der Provinzial- und Bezirksräthe erfolgt sein wird. (§. 81.) Die Ertheilung der Genehmigung zum Erlasse orts- und amtspolizeilicher Vorschriften mit einer Strafandrohung bis zum Betrage von 30 Mark gemäss §. 5 des Gesetzes vom 11. März 1850 steht an Stelle der Bezirksregierungen jetzt dem Oberpräsidenten zu. Ingleichen hat der Oberpräsident an Stelle der Bezirksregierungen über die Art der Verkündigung ortsamts- und kreispolizeilicher Verordnungen, sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, zu bestimmen. §. 82. Die Befugniss orts-, amts- oder kreispolizeiliche Vorschriften ausser Kraft zu setzen, steht an Stelle des Regierungspräsidenten fortan dem Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrathes zu. §. 83. Bei der Befugniss des Ministers des Innern jede orts-, amts-, kreis-, bezirks- oder provinzialpolizeiliche Vorschrift ausser Kraft zu setzen, soweit Gesetze nicht entgegenstehen, behält es sein Bewenden.« §. 84.

4) In Betreff polizeilicher Vorschriften der Ministerien bestimmt die Provinzialordnung §. 85: »Soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlass besonderer polizeilicher Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements u. s. w.) durch die Centralbehörden verweisen, sind die Minister befugt, innerhalb ihres Ressorts, dergleichen Vorschriften für den ganzen Geltungsbezirk dieses Gesetzes zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 30 Mark anzudrohen.

§. 218.

2. Zwangs-, besonders Strafgewalt der Polizei.

Schon im Begriffe der Polizei liegt nothwendig ein Zwangsrecht, wodurch den Verboten oder Geboten der Behörden der Vollzug gesichert wird. In Preussen sind sämmtliche mit Polizeigewalt versehene Behörden berechtigt, »die durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen auch durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen«.

(§. 79 der Kreisordn. vom 13. Dez. 1872.) Welcher Art diese Anwendung physischen Zwanges sein müsse, lässt sich im allgemeinen nicht weiter bestimmen. Nur das gilt als allgemeiner Grundsatz, dass der Zwang innerhalb der Grenzen des Nothwendigen bleiben muss. Kann daher die polizeiliche Massregel ohne Zwang gegen die Person selbst durchgeführt werden, so ist diese Vollzugsart, als die gelindere, vorzuziehen. Kann daher die zu erzwingende Handlung durch einen Dritten geleistet werden, so ist die Behörde befugt, dieselbe durch einen Dritten ausführen zu lassen, den Betrag der Kosten vorläufig zu bestimmen und im Wege der Exekution von dem Verpflichteten einzuziehen. Kann aber die zu erzwingende Handlung nicht durch einen Dritten geleistet oder soll eine Unterlassung erzwungen werden, so ist die Behörde berechtigt, Geldbussen bis zu einer bestimmten Höhe anzudrohen und festzusetzen. Der Festsetzung muss immer erst eine schriftliche Androhung mit einer bestimmten Frist vorangehen. Diese Bestimmungen finden auch bei Handlungen, die durch einen Dritten geleistet werden können in dem Falle Anwendung, in welchem es feststeht, dass der Verpflichtete nicht im Stande ist, die aus der Ausführung durch einen Dritten entstehenden Kosten zu tragen. Unmittelbarer Zwang gegen die Person darf nur da angewendet werden, wo die getroffene Anordnung ohne einen solchen undurchführbar ist.

Unter den Zwangsmitteln, durch welche die Polizei ihre Massregeln durchsetzt, steht das System der Polizeistrafen obenan. Dieses s.g. Polizeistrafrecht ist seinem Grunde und Zweck nach vom peinlichen Strafrechte verschieden. In beiden Gebieten wird allerdings ein gewisser Zwang gegen den Willen des Individuums ausgeübt, welcher als Strafe erscheint. Aber im Gebiete der Justiz ist die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung die höchste Aufgabe des Staates. Der Bruch der Rechtsordnung durch den Einzelnen ist das Verbrechen, der die Rechtsordnung wiederherstellende Zwang ist die Strafe. Der Grund des Strafrechts ist hier nicht in einem zu erreichenden Vortheile zu suchen, sondern allein im Rechte. Der Staat straft, als der zeitliche Träger der ewigen Rechtsidee, lediglich um der Gerechtigkeit willen. Der Staat würde seiner spezifischen Mission in der Weltordnung untreu werden, wenn er das Verbrechen unbestraft liesse. Aber mit der Verwirklichung des Rechtsordnung

ist die Aufgabe des Staates nicht erschöpft; der Staat hat auch die Wohlfahrt der Staatsangehörigen durch seine Verwaltung zu fördern. Die Führung der Verwaltung ist aber nicht möglich, wenn der Staat derselben nicht auf allen ihren Gebieten mit gewissen Zwangsmitteln zur Hülfe kommt. Dieser Zwang wird aber in vielen Fällen dadurch am zweckmässigsten gehandhabt, dass der Staat demjenigen, welcher sich einer polizeilichen Verfügung nicht unterwirft, ein gewisses Uebel droht. Dieses Uebel ist die Polizeistrafe, welche aber nicht blos angedroht, sondern auch vollzogen werden muss, weil sonst die blose Drohung erfolglos bleiben würde. Aufgabe der Polizeistrafe ist es nicht, dem sittlichen Prinzip der Strafe für eine Rechtsverletzung zu dienen, sondern nur den Einzelnen zur nothwendigen Befolgung von Verwaltungsvorschriften zu veranlassen. Die Polizeistrafe dient einem Zwecke der Verwaltung und wird lediglich durch Gründe der Nützlichkeit bestimmt, sie hat ihren Grund nicht in der Idee des Rechts, sondern in der durch die Verwaltung aufrechtzuerhaltenden öffentlichen Ordnung, sie wird daher als Ordnungsstrafe bezeichnet.

Im absoluten Staate des vorigen Jahrhunderts stand, neben dem peinlichen Strafrechte, ein weitgehendes Ordnungsstrafrecht der Polizei, welches von Zeit zu Zeit, von Ort zu Ort verschieden, einseitig von den Polizeibehörden festgestellt, ohne ordentliches gerichtliches Verfahren von denselben Behörden gehandhabt wurde. Die Polizeiverwaltung war von der Ausübung der Polizeigerichtsbarkeit nirgends getrennt. Eigentlich peinliche Strafen durfte die Polizeibehörde allerdings nirgends verfügen; sonst konnte sie mit ihren Verfügungen und Strafandrohungen fast willkührlich in das Gebiet der bürgerlichen Freiheit eingreifen; sie war in ihrem Gebiete Gesetzgeber, Richter, Vollstrecker ihrer Urtheile, worauf in jener Zeit die s. g. Allmacht der Polizei beruhte. Gegen diesen Zustand reagirte die Idee der staatsbürgerlichen Freiheit zuerst in Frankreich. Man wollte an die Stelle des bisherigen willkührlichen Strafrechts ein gesetzmässiges Polizeistrafrecht setzen. Diese Bewegung beginnt in der französischen Gesetzgebung mit den grossen organisatorischen Gesetzen der neunziger Jahre. Zum ersten Male wird die Polizei von der Rechtspflege grundsätzlich geschieden, die erste selbstständige Polizeistrafgesetzgebung versucht, das Polizeiverfügungsrecht ge-

setzlich geordnet. Ihren Abschluss fand diese Bewegung im Code pénal, in welchem die Polizeistrafen für die einzelnen Uebertretungen festgestellt wurden. Grundsatz ist: keine Uebertretung soll mehr strafbar sein, wenn nicht das Gesetz die Strafbarkeit ausdrücklich ausgesprochen hat; aber auch das Urtheil über die Verhängung von solchen Polizeiübertretungen soll nicht von der Polizeiverwaltung, sondern vom Polizeirichter gesprochen werden. Auch auf diesem Gebiete wurde die Verwaltung von der Rechtspflege getrennt.

Das französische Vorbild wirkte auf die Gesetzgebung aller kontinentalen Staaten ein. Einen eigenthümlichen Weg sind dabei die süddeutschen Staaten Bayern, Würtemberg und Baden gegangen, indem sie den Versuch machten, das Polizeistrafrecht grundsätzlich von dem peinlichen zu trennen und neben dem peinlichen Strafgesetzbuche ein eigenes Polizeistrafgesetzbuch zu schaffen. In Preussen hat man sich dagegen strenger an das französische Vorbild gehalten, indem das ganze System der Polizeistrafen in das neue Kriminalgesetzbuch aufgenommen wurde, sodass das peinliche Strafrecht mit dem polizeilichen durch eine einheitliche Kodifikation formell gleichgestellt wurde.

Bei den schnell wechselnden, zeitlich und örtlich so verschieden gearteten Lebensverhältnissen, kann aber keine noch so ausführliche Polizeistrafgesetzgebung alle Fälle erschöpfen, wo die Polizei ihre Verbote und Gebote durch Strafandrohungen schützen muss, wenn sie überhaupt für die Erhaltung der öffentlichen Ordnung einstehen soll. Dazu muss ihr, unter ausdrücklich vorgeschriebenen gesetzlichen Formen und innerhalb bestimmter gesetzlicher Schranken, das Recht der allgemeinen Ordnungsstrafe zur Seite stehen. Diese nothwendige Ergänzung des Strafgesetzbuches ist in Preussen durch das Gesetz vom 11. Mai 1850 über die Polizeiverwaltung gegeben. Nach diesem Gesetze können auch jetzt noch die Polizeibehörden eine allgemeine Ordnungsstrafe für Ungehorsam gegen Polizeiverfügungen da aussprechen, wo das Strafgesetz keine bestimmte Strafe feststellt. Das Maximum der Strafe beträgt 3, bez. 10 Thaler, wofür im Falle des Unvermögens auf eine Gefängnissstrafe von 4, höchstens von 14 Tagen erkannt werden kann. Ist somit materiell ein gewisses beschränktes Ordnungsstrafrecht der Polizeibehörden gesetzlich anerkannt, so ist damit die formelle Frage des Verfahrens noch nicht entschieden,

nemlich ob die Polizeistrafen von den Polizeibehörden selbst oder von den Gerichten auszusprechen und zu verhängen sind. Während zu Zeiten des absoluten Staates Polizeiverwaltung und Polizeigerichtsbarkeit auch in Preussen zusammenfiel, ist durch die, in Folge der Bestimmungen der Verfassungsurkunde erlassenen neuen Gesetze die Polizeigerichtsbarkeit durchweg richterlichen Beamten zur Ausübung übertragen worden. Demgemäss hat die Verordnung vom 3. Januar 1849 über das Verfahren in Untersuchungssachen die Untersuchung und Bestrafung nicht blos der peinlichen, sondern auch der polizeilichen Vergehen den richterlichen Behörden überwiesen (§. 162) und demnächst auch das Gesetz vom 11. März 1850 über die Polizeiverwaltung §. 17 bestimmt: »Die Polizeirichter haben über alle Zuwiderhandlungen gegen polizeiliche Vorschriften zu erkennen.« Die Kraft und Autorität der Polizeibehörden ist aber durch den Zusatz gewahrt: »dass die Richter nicht die Nothwendigkeit oder Zweckmässigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit der Polizeivorschriften in Erwägung zu ziehen haben«. Dieselben Grundsätze sind in den 1866 neu erworbenen Landestheilen durch die Verordn. vom 25. Juni 1867 betr. das Strafrecht und das Strafverfahren und durch die mittelst dieser Verordnung publicirte Strafprozessordnung mit dem 1. September 1867 eingeführt worden.

Von der Strenge des oben erwähnten Grundsatzes ist für die ältern Landestheile, mit Ausnahme der Rheinprovinz, durch das Gesetz vom 14. Mai 1852 »über die vorläufige Straffestsetzung wegen Uebertretungen« wieder abgewichen worden, welches sich kraft der Verordnung vom 25. Juni 1867 jetzt auch auf die neuerworbenen Landestheile erstreckt.

Hauptinhalt dieses Gesetzes ist:

1) »Wer die Polizeiverwaltung in einem bestimmten Bezirke auszuüben hat, ist befugt, wegen der in diesem Bezirke verübten, sein Ressort betreffenden Uebertretungen die Strafe vorläufig durch Verfügung festzusetzen. Wird Geldbusse festgesetzt, so ist zugleich die in dem Falle des Unvermögens des Verurtheilten an die Stelle der Geldbusse tretende Gefängnissstrafe zu bestimmen. Die vorläufig festzusetzende Strafe darf fünf Thaler Geldbusse oder dreitägiges Gefängniss nicht überschreiten. Erachtet der Polizeiverwalter eine höhere Strafe für gerechtfertigt, so muss die Verfolgung dem Polizeianwalte überlassen werden.« (§. 1.)

2) »Gegen eine solche Strafverfügung findet die Beschwerde bei der vorgesetzten Behörde nicht statt. Es steht aber dem Angeschuldigten frei, innerhalb 10 Tagen vom Tage der Insinuation der Verfügung an, bei dem Polizeiverwalter, dem Polizeirichter oder dem Polizeianwalte auf gerichtliche Entscheidung anzutragen. Ist dieser Antrag bei dem Polizeirichter oder bei dem Polizeianwalte gemacht worden, so haben diese hiervon dem Polizeiverwalter, welcher die Strafverfügung erlassen hat, zu benachrichtigen. Dem Antragenden muss eine Bescheinigung über die erfolgte Anmeldung kostenfrei ertheilt werden.« §. 5.

3) »Erfolgt ein solcher Antrag innerhalb der zehntägigen Frist, so tritt dadurch die Straffestsetzung ausser Kraft. Die Sache wird alsdann dem Polizeirichter vorgelegt, welcher, ohne dass es der Einreichung einer Anklageschrift bedarf und ohne vorgängigen Beschluss über die Eröffnung der Untersuchung einen Termin zur Verhandlung ansetzt. Die Erlassung eines Mandates findet nicht statt. Im übrigen kommt das bei Uebertretungen vorgeschriebene Verfahren zur Anwendung. Der Richter ist befugt, auch auf eine andere Strafe zu erkennen, als in der Strafverfügung bestimmt war.« §. 6.

4) »Wenn innerhalb der zehntägigen Frist kein Antrag auf gerichtliche Entscheidung erfolgt ist, so ist die Strafe zu vollstrecken.« §. 7.

Dieses Recht der vorläufigen Straffestsetzung ist nach der Kreisordnung vom 13. December 1872 §. 63 auf den Amtsvorsteher in den seiner Verwaltung anheimfallenden Angelegenheiten übertragen; §. 64 dieses Gesetzes bestimmt: »Die polizeirichterlichen Befugnisse des Amtsvorstehers, sowie das Verfahren in Polizeikontraventionssachen vor demselben, bez. vor einem Schöffengerichte werden durch ein besonderes Gesetz geregelt werden.«

D. Von der Sicherheitspolizei insbesondere.

§. 219.

Begriff und Eintheilung der Sicherheitspolizei.

Das Wesen der Polizei besteht überhaupt darin, dass sie es mit der Abwendung von Gefahren zu thun hat, welche die mensch-

liche Sicherheit bedrohen. In diesem Sinne könnte man die ganze Polizei als Sicherheitspolizei bezeichnen. Wir unterscheiden aber die Sicherheitspolizei im eigentlichen Sinne von der Verwaltungspolizei, welche, als immanenter Theil jedes Verwaltungszweiges, diesen gegen solche Handlungen schützt, welche speziell gegen ihn gerichtet sind; sie erscheint als Medicinal-, Markt-, Wegepolizei u. s. w. Aber neben diesen speziellen Aufgaben hat die Polizei auch die allgemeine, die öffentliche Ordnung als Ganzes, gegen Gefahren zu vertheidigen. Dies ist die Sicherheitspolizei im eigentlichen oder technischen Sinne. Die erste Voraussetzung aller gesicherten menschlichen Entwicklung ist die, dass die bestehende Rechtsordnung nicht gestört werde. Stein charakterisirt daher die Sicherheitspolizei, als »denjenigen Theil der Polizei, dessen Aufgabe es ist, nicht mehr die Gemeinschaft gegen einzelne Gefährdungen durch spezielle Massregeln zu schützen, sondern die gesammte öffentliche und private Rechtsordnung, eben als Voraussetzung jedes einzelnen Rechts, vor Erschütterung zu bewahren«.

Da die Sicherheitspolizei in diesem Sinne es mit dem Schutze der bestehenden Rechtsordnung zu thun hat, so ist R. v. Mohl auf den Gedanken gekommen, dass dieselbe ganz aus dem Gebiete der Polizei ausgeschieden und als Theil der Justiz, s.g. Präventivjustiz, vorbeugende Rechtspflege, betrachtet werden müsse. (Besonders ausgeführt im Systeme der Präventivjustiz S. 1—56.) Allerdings ist es richtig, dass dieser Theil der Polizei in Betreff des zu vertheidigenden Gegenstandes mit der Justiz eine nahe Verwandtschaft zeigt, ja zuerst überall mit der Thätigkeit der Gerichte verbunden ist und mit ihr am längsten verbunden bleibt, aber nicht der Gegenstand, sondern die grundsätzliche Verschiedenheit der Behandlung des Gegenstandes scheidet Rechtspflege und Polizei. Die Justiz hat es stets mit einer bereits geschehenen Rechtsverletzung zu thun, nie mit einer erst drohenden Gefahr; sie setzt einen bestimmt konstatirten Thatbestand voraus, blosse Wahrscheinlichkeit geht sie nichts an; sie hat nie nach Zweckmässigkeitsgründen, sondern nur nach feststehenden Rechtsnormen zu entscheiden. Gerade den entgegengesetzten Grundsätzen folgt die Polizei, auch wo sie die Rechtsordnung schützt, indem sie Verbrechen hindert, die noch nicht geschehen sind, sondern erst zu geschehen drohen; indem sie die

Rechtsfolgen eines bereits geschehenen Verbrechens zu beurtheilen der Justiz überlässt, während sie selbst ein solches nur in seinen thatsächlich schädlichen Wirkungen gutzumachen sucht (s. g. reparative Polizei); indem sie schon da einzutreten hat, wo eine Störung der Rechtsordnung auch nur mit Wahrscheinlichkeit zu befürchten ist; indem sie endlich ihr Einschreiten und ihr ganzes Verfahren, natürlich innerhalb der gesetzlichen Schranken, nur durch Gründe der Zweckmässigkeit oder des öffentlichen Wohles bestimmen lässt. So liegt in der Annahme einer s. g. Präventivjustiz ein Widerspruch, welchen selbst der Scharfsinn eines Mohl nicht zu lösen vermocht hat. Die Sicherheitspolizei, welche es mit den Gefährdungen der allgemeinen Rechtsordnungen zu thun hat, ist eben lediglich Polizei und von der Rechtspflege durchaus verschieden.

Die schon von ältern Schriftstellern, z. B. von Berg, durchgeführte Eintheilung der Sicherheitspolizei in öffentliche und Privat- oder Einzelnsicherheitspolizei ist auch von der heutigen Wissenschaft beizubehalten; die erstere hat das öffentliche Recht und seine Grundlagen zu schützen, die letztere den Rechtszustand der einzelnen Privatpersonen; erstere tritt besonders Gefahren entgegen, welche durch Vereinigung Vieler zu gefährlichen Unternehmungen drohen, letztere hat es mehr mit der einzelnen gefährlichen Persönlichkeit zu thun.

§. 220.

a. Die öffentliche Sicherheitspolizei.

Schon die Reichspolizeigesetzgebung enthält viele in die öffentliche Sicherheitspolizei einschlagende Bestimmungen. Als allgemeine Aufgabe der Reichsgewalt wird die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit bereits im westfälischen Frieden hingestellt. I. P. O. A. 17 §. 8:

»Ut pax publica tanto melius conservari possit . . . . . statim et undecunque turbarum vel motuum aliqua initia apparent, observentur ea, quae in constitutionibus imperii de pacis publicae executione et conservatione disposita sunt.«

Der Kaiser galt als oberster Bewahrer der öffentlichen Sicherheit in ganz Deutschland; die Reichsgerichte dienten zugleich als Organe der öffentlichen Sicherheitspolizei (v. Berg B. I. S. 92 ff.).

Von besonderer Wichtigkeit für die kleinern Länder war in dieser Beziehung die Kreisverbindung. Die Reichspolizei stellte sich für dieselben meist in Form der Kreispolizei dar. (v. Berg a. a. O. S. 119 ff.) Die grössern Staaten dagegen, welche zu keiner Kreisverbindung gehörten oder für welche sie nur dem Namen nach bestand, besonders Oesterreich und Preussen, stützten schon zu Reichszeiten ihre innere Sicherheit lediglich auf die Massregeln der Landespolizei.

Nach den Grundsätzen des damaligen absoluten Staates, welcher jede aktive Theilnahme der Unterthanen am Staatsleben ausschloss, waren politische Vereine und Versammlungen ganz verboten oder konnten wenigstens kein Recht für sich in Anspruch nehmen. Es ist ein Fortschritt in der staatsbürgerlichen Freiheit, welcher auf dem Kontinent erst mit der französischen Revolution beginnt, dass man die bei Vereinen und Versammlungen vorkommenden Verletzungen der öffentlichen Ordnung als Verbrechen und Vergehen in das Strafgesetzbuch aufnimmt, sie dadurch der willkührlichen Behandlung durch die Polizei entzieht und den Gerichten zur Beurtheilung nach den Gesetzen überweist. Soweit die Polizei auf diesem, nun strafrechtlich geordneten Gebiete noch etwas zu thun hat, wirkt sie nur als gerichtliche d. h. den Gerichten dienende, untergeordnete Polizei im oben erörterten Sinne.

Im konstitutionellen Staate, welcher keineswegs alle auf Um- und Fortbildung seiner Institutionen gerichteten Bestrebungen seiner Bürger als strafbar ansieht, sondern dieselben nur in die gesetzlichen Bahnen verweist, sind politische Vereine und Volksversammlungen keineswegs verboten; die dabei begangenen Verbrechen und Vergehen fallen dem Strafrichter anheim. Dabei ist aber auch im konstitutionellen Staate, derartigen Bewegungen des Volkslebens gegenüber, die höhere Sicherheitspolizei keineswegs ganz zu entbehren, welche, noch ehe ein Verbrechen begangen ist, beobachtend, beaufsichtigend, Gefahren beseitigend zu wirken hat. Aufgabe ist es jedoch, auch diese höhere Sicherheitspolizei verfassungsmässig zu gestalten; sie darf nicht, wie im absoluten Staate, beliebig in die staatsbürgerliche Freiheit eingreifen, sondern nur unter Beobachtung bestimmter Formen und innerhalb der gesetzlichen Vorschriften. Das ist auf diesem Gebiete die Richtung der Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 in den deutschen Verfassungsstaaten. Während früher alle politischen Vereine und Ver-

sammlungen entweder ganz verboten oder wenigstens von polizeilicher Erlaubniss abhängig gemacht waren, ist in allen neuern Verfassungsurkunden das freie Vereins- und Versammlungsrecht anerkannt. Beide an sich verschiedene Gegenstände werden regelmässig verschmolzen und in demselben Gesetze behandelt, so auch in Preussen durch »die Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Vereins- und Versammlungsrechts vom 11. März 1850«. Tendenz dieser und ähnlicher Gesetze ist nicht die strafrechtliche Verfolgung von Verbrechen, sondern die Wahrung und zugleich gesetzliche Begrenzung des sicherheitspolizeilichen Aufsichtsrechts. Die Staatsgewalt verlangt von diesem Gesichtspunkte aus von allen politischen Vereinen, dass ihr von dem Dasein, der Organisation, den Zusammenkünften, den leitenden Persönlichkeiten Anzeige gemacht werde, dass sie zur Kenntnissnahme jedes Aktes ihre Organe in die Versammlungen schicken dürfe, dass sie das Recht habe, unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen, Versammlungen aufzulösen, während Vereine durch die Polizei nur provisorisch geschlossen, nicht definitiv aufgehoben werden können. (Vergl. B. I. §. 116 S. 410 ff.)

Ebenso hat die öffentliche Sicherheitspolizei Gefahren zu bekämpfen, welche massenhafte Volksbewegungen mit sich bringen können; sie soll sich bemühen »ehe solches Feuer überhand nimmt, solchen Vergadderungen ihres besten Vermögens zufürzukommen«. »Die Polizei soll auf alles Zusammenlaufen des Volkes an ungewöhnlichen Zeiten und Orten, wenn gleich dabei keine für die öffentliche Ruhe und Sicherheit gefährlichen Absichten sich zeigen, aufmerksam sein und denselben mit ernstlichen Mitteln steuern.« (v. Berg, B. I. S. 249, A. L.-R. Th. II. Tit. 20 §. 181.)

So weit bei solchen Volksbewegungen bereits Verbrechen und Vergehen vorgekommen sind, treten die Gerichte und die ihr dienende gerichtliche Polizei ein. Das Feld der höhern Sicherheitspolizei reicht dagegen nur soweit, als noch keine bereits geschehene strafrechtliche Störung der öffentlichen Rechtsordnung vorliegt, sondern nur »vermöge der an sich unbestimmten Gefahr, die an sich in jeder Massenbewegung liegt, die Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit«. Während im absoluten Staate die Machtbefugniss der Polizei solchen Massenbewegungen

gegenüber fast als unbegrenzt erschien, hat das konstitutionelle Staatsrecht auch hier bestimmte Grenzen gezogen, wodurch die persönliche Freiheit der Staatsbürger dem einseitigen Ermessen der Polizeibehörde gegenüber möglichst geschützt werden soll. Die Sicherheitspolizei kann in solchen Fällen Verbote und Gebote erlassen, welche z. B. die freie Bewegung des Einzelnen im Verkehr beschränken (Absperrung von Strassen); auch kann sie die geeigneten Mittel bestimmen, wodurch sie Gehorsam gegen ihre Verfügungen erzwingt, doch sind die Voraussetzungen gesetzlich bestimmt, unter denen Waffengewalt angewendet werden darf (z. B. Verlesen der Aufruhrakte).

Als eine sicherheitspolizeiliche Massregel hat die neuere Gesetzgebung, so auch das preussische Gesetz vom 11. März 1850, die gesetzliche Haftung der Gemeinden für den durch eine Volksbewegung, innerhalb ihrer Grenzen, entstehenden Schaden eingeführt. Für dieses Prinzip hat man sich nicht nur auf politische Zweckmässigkeitsgründe, sondern auch auf eine nur in der Phantasie einiger Germanisten bestehende Gesammtbürgschaft berufen. (Waitz, Verf.-Gesch. B. I. S. 424—473 Beil. I.) Wo man den Gemeinden keine verfügbare Wehrkraft z. B. in einer organisirten Bürgerwehr einräumt, wo man ihnen, wie in Preussen, nicht einmal die Autorität einer eigenen Lokalpolizei beilegt, liegt in diesem Grundsatze eine Ungerechtigkeit, indem der Staat, welchem allein das Recht und die Macht zusteht, Volksbewegungen zu bekämpfen, die nachtheiligen Folgen seiner Pflichtversäumniss oder seiner vorübergehenden, oft selbstverschuldeten Impotenz einer Korporation aufbürdet, welche weder im Stande, noch kompetent ist, derartigen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit erfolgreich entgegenzutreten.

Das äusserste Mittel, dessen sich die Staatsgewalt in ihrer sicherheitspolizeilichen Funktion bei Volksbewegungen oder bei einem kriegerischen Angriffe des Feindes auf das Land bedienen kann, ist die Erklärung des s. g. Standrechts, als Einführung der militärischen Gerichtsbarkeit statt der bürgerlichen, meist nur für einzelne Verbrechen oder des s. g. Belagerungszustandes (B. II. §. 181. S. 274). Es findet dabei regelmässig eine Suspension von einzelnen Verfassungsbestimmungen statt, welche die staatsbürgerlichen Rechte gewährleisten (B. II. S. 262).

§. 221.

b. Die Privat- oder Einzelnsicherheitspolizei.

Da die von einem Einzelnen drohende Gefahr, die individuelle Gefährlichkeit, ein sehr unbestimmter Begriff ist und der Polizei, wenn sie wirksam sein soll, eine weitgehende Freiheit des Ermessens eingeräumt werden muss, so war zu Zeiten des absoluten Staates gerade diese Ausübung der Sicherheitspolizei gegen das Individuum ein Tummelplatz der Willkühr. Die persönliche Freiheit ging in der Allmacht der Polizei auf. Erst seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts kam mit der Forderung einer gesicherten staatsbürgerlichen Freiheit der Gedanke zum Durchbruche, dass die Polizei bei ihren nothwendigen Eingriffen in die individuelle Rechtssphäre mit bestimmten gesetzlichen Schranken zu umgeben sei. Man hielt die gesetzliche Garantie der persönlichen Freiheit für so wichtig, dass man sie, wenigstens in ihren grossen Grundzügen, in die Verfassungsurkunden aufnahm, während man die weitere Ausführung speziellen Gesetzen überwies. Vorbild aller kontinentalen Völker war die s. g. Habeas Corpus Acte der Engländer von 1679. Hierher gehören besonders die oben näher erörterten gesetzlichen Bestimmungen über Verhaftung, Haussuchung, Beschlagnahme von Briefen und Papieren durch die Polizei (B. I. §. 113. S. 380).

Als oberster Grundsatz gilt dabei, dass die Polizei stets darnach streben soll, die persönliche Freiheit nur auf gerichtlichen Befehl zu beschränken d. h. nur als gerichtliche Polizei dabei mitzuwirken; muss sie ohne gerichtlichen Befehl zu einer Beschränkung der persönlichen Freiheit schreiten, so soll sie wenigstens, sobald als möglich, die Sache den Gerichten übergeben. Vor allem muss die ohne gerichtlichen Befehl erfolgte vorläufige Festnahme entweder in kurzer Zeit wieder aufgehoben oder in eine gerichtliche Verhaftung verwandelt werden. Die kontinentalen Nachbildungen der englischen Habeas Corpus Acte leiden aber sämmtlich an dem Gebrechen, dass sie eine, durch gerichtliche Klage des Verletzten geltend zu machende persönliche Haftbarkeit der polizeilichen Organe nicht kennen. So lange man dieses Prinzip des englischen Rechtsstaates nicht anerkennt, ist es unpassend, von einer preussischen Habeas Corpus Acte zu reden.

Was weiter zu geschehen hat, wenn die Thätigkeit der Rechts-

pflege begonnen hat, gehört nicht mehr in den Bereich der Sicherheitspolizei, sondern in den Strafprozess.

Die Einzelpolizei nimmt als s. g. niedere persönliche Sicherheitspolizei noch eine spezielle Richtung gegen besonders gefährliche Individuen und erscheint alsdann bald als Polizei des Bettler- und Vagabundenwesens, als Polizei über entlassene Sträflinge u. s. w. Auch über Fremde übt die Polizei eine besondere Aufsicht, wobei das System der Pässe, Passkarten, Wanderbücher, Aufenthaltskarten seine Rolle spielt.

III. Die innere Verwaltung in Beziehung auf die einzelnen Lebensverhältnisse der Bürger.

§. 222.

Systematische Gliederung der innern Verwaltung.

Die gesammte Thätigkeit der Staatsgewalt, welche auf Entwicklung und Förderung der einzelnen Staatsangehörigen gerichtet ist, bezeichnen wir als innere Verwaltung.

Die Thätigkeit der innern Verwaltung ist in erster Linie eine positiv fördernde, pflegende; aber diese positive Thätigkeit würde vielfach erfolglos bleiben, wenn die Verwaltung nicht berechtigt wäre, die Störungen und Verletzungen mit Zwangsgewalt von sich abzuhalten, welche ihr der böse Wille oder der Unverstand der Menschen entgegensetzen. Kurz, jeder Verwaltungszweig bedarf zu seinem Schutze seiner speziellen Verwaltungspolizei. Letztere hat nicht, wie die Sicherheitspolizei, ihren selbstständigen Organismus; sie ist vielmehr ein immanenter Theil jedes Verwaltungszweiges und wird meist von denselben Behörden ausgeübt, denen die Pflege dieses Zweiges übertragen ist, so die Eisenbahnpolizei von Eisenbahnbehörden, die Bergpolizei von den Bergämtern u. s. w. Eine eigene Systematik der Verwaltungspolizei ist daher unmöglich; dieselbe geht vielmehr im Systeme der innern Verwaltung mit auf, welche in jedem Zweige zwei Thätigkeitsformen hat, eine positiv fördernde, die Pflege und eine negative, gefahrenabwendende Zwangsgewalt, die Polizei.

Das System der innern Verwaltung kann daher nur in ihrem Objekte gefunden werden. Dies ist aber das individuelle

Leben in seiner Bedingtheit durch die Gemeinschaft. Das so bedingte individuelle Leben wird aber in zwei Hauptrichtungen Gegenstand der innern Verwaltung. Zuerst erscheint die Person als etwas für sich daseiendes, als Persönlichkeit an und für sich, zweitens erscheint sie in Rücksicht auf die äussere Güterwelt als wirthschaftliche Persönlichkeit. Nach beiden Seiten hin bedarf sie einer Förderung durch den Staat und darnach zerfällt die Verwaltungsthätigkeit in zwei grosse Hauptabtheilungen:

A. Sorge des Staates für die persönliche Entwicklung seiner Angehörigen. Die menschliche Persönlichkeit hat ein körperliches und ein geistiges Dasein. Beide sind in ihrer Entwicklung vielfach durch die staatliche Fürsorge bedingt und so zerfällt dieser erste Haupttheil wieder in zwei Abschnitte:

1) Sorge des Staates für die physische Persönlichkeit seiner Angehörigen;

2) Sorge des Staates für die geistige Entwicklung derselben.

B. Sorge des Staates für die wirthschaftliche Entwicklung seiner Angehörigen. Diese Lehre zerfällt in einen allgemeinen Theil, welcher sich mit der Sorge für diejenigen Bedingungen des Volkswohlstandes beschäftigt, die allen Zweigen des wirthschaftlichen Lebens zu Gute kommen (z. B. gute Verkehrswege, günstige Kreditverhältnisse) und in einen speziellen Theil, welcher sich mit der Fürsorge des Staates für einzelne Gewerbszweige, Landwirthschaft, Bergbau, Handel, beschäftigt. Jeder dieser einzelnen Zweige hat wieder sein eigenes Recht und seine eigene Politik.

A. Sorge des Staates für die persönliche Entwicklung seiner Angehörigen.

§. 223.

1. Sorge des Staates für das physische Dasein seiner Angehörigen, besonders für ihre Gesundheit.[1]

Die Integrität des physischen Daseins gegen Verletzungen von Seiten anderer Menschen sicherzustellen, ist Aufgabe der Straf-

1) Eine ausführliche und umsichtige Behandlung findet diese Lehre bereits bei v. Berg, Polizeirecht Th. II. S. 19—211, ebenso bei v. Mohl, Polizeiw. B. I.

rechtspflege und der Sicherheitspolizei. Aber nicht blos die Integrität, sondern auch die Gesundheit des Körpers ist die natürliche Bedingung aller persönlichen Entwicklung. Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit ist zunächst rein individuelle Sache. Aber die Gesundheit des Einzelnen steht zugleich im engen Zusammenhange mit dem körperlichen Gesammtbefinden der Nation. Viele Gefahren für die Gesundheit des Einzelnen entstehen erst aus dem Gesammtleben, besonders aus dem dichten Zusammenwohnen der Bevölkerung in grossen Städten; dagegen wirkt die Krankheit des Einzelnen wieder zurück auf das Gesammtbefinden seiner Mitbürger z. B. durch Ansteckung. Auch ist der Einzelne weder im Stande sich auf seine eigene Hand gegen die Gefahren zu schützen, welche seiner Gesundheit aus diesem Gesammtleben erwachsen, noch kann er sich, wenn er erkrankt ist, durch eigene Kraft allein die Mittel der Heilung verschaffen, welche er zur Wiederherstellung seiner Gesundheit braucht. So wird die Gesundheit seiner Angehörigen, die s. g. öffentliche Gesundheit, eine wichtige Aufgabe für den Staat. Während dem frühern Mittelalter eine solche Thätigkeit fremd blieb, sorgten bereits die spätern Reichsgesetze durch polizeiliche Gebote und Verbote für das öffentliche Gesundheitswesen, indem sie Unmässigkeit und Völlerei, Verfälschung von Lebensmitteln, besonders von Getränken, mit Strafen belegten.

Die erste Berührung zwischen medicinischer und staatswissenschaftlich-juristischer Wissenschaft fand in der s. g. Medicina forensis statt, welche bereits im XVII. Jahrhundert auf deutschen

---

Buch I.: »Sorge des Staates für das physische Dasein seiner Angehörigen, besonders für ihre Gesundheit«, ferner bei Stein, Die Verwaltungslehre, deren dritter Theil ganz dem öffentlichen Gesundheitswesen gewidmet ist, bei demselben im Handbuche der Verwaltungslehre S. 81—95. Vergl. ferner Grotefend, Das deutsche Staatsr. der Gegenwart §§. 148 u. 149. S. 142 ff. u. §§. 204 u. 205. S. 191 ff. H. A. Zachariä, Th. II. §. 190. S. 331. v. Mohl, Würtemb. Staatsr. Th. II. §. 194 ff. S. 310 ff. Pözl, Bayerisches Verwaltungsrecht (Aufl. III.) S. 292. §. 124 ff. Für Preussen besonders v. Rönne, Staatsr. B. II. Abth. II. S. 210 ff. §§. 402—451. v. Rönne und Simon, Das Medicinalwesen des preussischen Staates. Breslau 1844 u. 1845 u. Supplementband 1852. Hauptwerk ist Willhelm Horn, Das preussische Medicinalwesen, aus amtlichen Quellen dargestellt. III. umgearbeitete Aufl. von H. Eulenburg. Berlin 1874. 2 Bde. Louis Pappenheim, Handbuch der Sanitätspolizei, nach eigenen Untersuchungen bearbeitet. (Alphabetisch geordnet.) 2 Theile u. 1 Supplementband. III. Aufl. Berlin 1867—1870. Für das Geschichtliche dieses Verwaltungszweiges bietet viel Heinrich Häser, Lehrbuch der Geschichte der Medicin und der epidemischen Krankheiten. III. Aufl. Jena 1875—1876.

Universitäten gelehrt wurde. Indem sie den Inbegriff derjenigen medicinischen Lehren umfasst, welche zur Aufklärung eines zweifelhaften, dem richterlichen Urtheile zu Grunde liegenden Thatbestandes verwendet werden können, dient sie als Hülfswissenschaft lediglich der gerichtlichen Praxis bei der peinlichen und bürgerlichen Rechtspflege, kommt aber für das Verwaltungsrecht gar nicht in Betracht. Aber unmerklich zog diese Disciplin auch solche Lehren in ihren Bereich, welche die Anordnungen und Vorschriften entwickeln, vermöge deren der Staat das Gesammtwohl seiner Bürger, in Ansehung ihrer Gesundheit, nach medicinischen Grundsätzen zu erhalten und herzustellen sucht. So wächst aus der Medicina forensis die Wissenschaft der Medicinalpolizei hervor, welche in Johann Peter Frank (geb. 1745 † 1821) ihren ersten grossen Vertreter fand.

Seit dem Ende des XVII. und dem Anfange des XVIII. Jahrhunderts erfassen auch die deutschen Territorialregierungen, in dem Bewusstsein der Pflicht für die Wohlfahrt ihrer Unterthanen überhaupt zu sorgen, auch die Aufgabe der öffentlichen Gesundheitspflege mit Umsicht und Energie. Aus dieser Richtung gehen die grossen Medicinalpolizeiordnungen des XVIII. Jahrhunderts hervor, welche das Gesundheitswesen zu einem Theil des staatlichen Verwaltungsrechts erhoben haben. Auch hier ist König Friedrich Wilhelm I., der Vater des preussischen Verwaltungsrechts, durch sein »Allgemeines und neu eingeschärftes Medicinaledikt und Verordnung, vom 27. Sept. 1725 (bei Horn a. a. O. B. I. S. 2 ff) bahnbrechend für alle deutsche Staaten vorangegangen. Nach diesem Vorbilde erhielten fast alle deutschen Staaten im XVIII. Jahrhundert ihre Medicinalordnungen, so Würtemberg 1755, Hessen-Kassel 1767, Kurpfalz 1773, Hildesheim 1787, Lippe 1789. Selbst das grosse »Sanitätsnormativ für die österreichischen Erblande vom 2. Januar 1770« ruht in der Hauptsache noch auf der preussischen Grundlage von 1725. Grundzug aller dieser Medicinalpolizeiordnungen des vorigen Jahrhunderts ist die Beschränkung der staatlichen Thätigkeit auf das eigentliche Heilwesen, welches sie einer staatlichen Ordnung unterwerfen; daneben tritt die öffentliche Gesundheitspflege, welche sich auf die Herstellung der Bedingungen zur Erhaltung und Verbesserung der öffentlichen Gesundheit bezieht, ganz in den Hintergrund. Auch ist die ganze Thätigkeit des Staates für die

Gesundheit mehr eine polizeilich gebietende, verbietende, zwingende, als dass sie positive Anstalten für die öffentliche Gesundheit ins Leben ruft. Der Wendepunkt tritt erst mit dem XIX. Jahrhundert ein, besonders mit dem verheerenden Auftreten der Cholera seit den dreissiger Jahren. Die Wissenschaft erkennt, dass es wichtiger ist, die Bedingungen für die Erhaltung der öffentlichen Gesundheit herzustellen, als bereits ausgebrochene Krankheiten zu heilen; unter ihrem Einflusse nimmt die Verwaltung des Staates den Kampf gegen die elementaren Mächte auf, welche die öffentliche Gesundheit bedrohen. Sorge für Reinlichkeit der Strassen, Beschaffung von reiner Luft und gutem Wasser, Aufsicht über den Verkauf von Nahrungsmitteln und den Zustand der Wohnungen, Anlage von öffentlichen Spaziergängen und Badeanstalten macht sich die staatliche und kommunale Verwaltung zur Aufgabe.

Zu der negativ wirkenden polizeilichen Thätigkeit tritt die öffentliche Gesundheitspflege mit ihrem positiven Charakter, welche von der Volksschule an beginnend, immer mehr das ganze Leben der Bürger umspannen wird. Richtung und Lehre giebt diesem neuen Zweige der Verwaltungsthätigkeit und eines darauf gegründeten Verwaltungsrechtes die junge Wissenschaft der öffentlichen Gesundheitspflege, hygiène publique, welche von Jahr zu Jahr der staatlichen Verwaltung auch auf diesem Gebiete höhere Ziele stecken wird.[1]

Man unterscheidet jetzt in der Sorge des Staates für die Gesundheit zwei Richtungen, von denen die eine die Bestimmungen und Massregeln umfasst, welche die öffentliche Gesundheit erhalten und fördern sollen (Sanitätswesen), die andere sich mit denjenigen Bestimmungen und Anstalten beschäftigt, welche vom Staate für die Heilung bereits ausgebrochener Krankheiten getroffen werden (Medicinalwesen).

---

1) Die schon sehr umfangreiche Literatur dieses jungen Faches findet sich bei L. Hirt, System der Gesundheitspflege. Breslau 1876. Deutsche Vierteljahrsschrift für öffentliche Gesundheitspflege, im Auftrage der Versammlung deutscher Naturforscher und Aerzte herausgegeben von Goettisheim, Hobrecht, Reclam, Varrentrap, Wasserfuhr, redigirt von O. Reclam. Braunschw. 1869—76. Vierteljahrsschrift für gerichtliche Medicin und öffentliches Sanitätswesen, unter Mitwirkung der königl. wissenschaftlichen Deputation für das Medicinalwesen im Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten, herausgegeben von H. Eulenburg (früher Casper). z. Z. B. XXVI. Berlin.

a. Sanitätswesen.

Auch auf diesem Gebiete macht sich die Verwaltung bald als Gesundheitspolizei, bald als Gesundheitspflege geltend. Erstere hat es mit der Abwendung derjenigen Gefahren der Gesundheit zu thun, welche der Einzelne nicht aus eigener Kraft von sich abwehren kann; dahin gehört z. B. die Abwendung von Seuchen durch Absperrung des Verkehrs mit inficirten Ländern (Quarantänewesen), die noch durch ein Reichsgesetz vom 8. April 1874 für ganz Deutschland verfügte zwangsweise Impfung mit Schutzblattern. Die Gesundheitspflege sucht dagegen solche Anstalten und Einrichtungen ins Leben zu rufen, welche als allgemeine Bedingungen der Sicherung und Entwicklung der öffentlichen Gesundheit betrachtet werden müssen; sie sorgt für gesunde Schulräume, regelt die Kinderarbeit in den Fabriken, macht sich im Bau- und Wohnungswesen geltend, in der Sorge für Wasserleitungen und freie Plätze in den Städten. Wichtige Aufgaben hat die Verwaltung gegenüber dem Gewerbebetriebe, besonders dem fabrikmässigen, welchen sie vor Gefahren, besonders vor direkten schädlichen Einflüssen des Gewerbes zu schützen sucht. Dieser gesundheitsschädliche Einfluss des Gewerbes kommt, sowohl dritten als den dabei beschäftigten Arbeitern gegenüber in Betracht. Daher unterliegt sowohl die Anlage, als der Betrieb gewisser schädlicher oder für die Gesundheit bedenklicher Fabriken der staatlichen Gesetzgebung, wie der polizeilichen Aufsicht. Jedes derartige Gewerbe hat eine seinen Verhältnissen angepasste Gesundheitspolizei.

Gegen allgemeine Gefährdungen der Gesundheit, welche aus dem Verkehre entspringen, sucht die Polizei der Nahrungsmittel und Getränke, besonders als Marktpolizei, zu schützen.

b. Heil- oder Medicinalwesen.

Für die Heilung einzelner Krankheitsfälle zu sorgen, ist Privatsache der Einzelnen und der Familien; aber die allgemeinen Bedingungen eines tüchtigen Heilungswesens herzustellen, liegt ausser der Kraft der Einzelnen. Daher muss auch hier der Staat eintreten, indem er einerseits für die Ausbildung eines tüchtigen Heilpersonals sorgt, andrerseits Heilanstalten errichtet, deren Herstellung oft weit über die Privatkräfte hinausgeht.

Während früher Ausbildung und Prüfung der Aerzte, nach dem Vorbilde der Statuten der medicinischen Fakultät von Salerno

(Häser B. I. S. 659 ff.) lediglich Universitätssache war und ihr Berufsrecht einen ständischen Charakter hatte, nahm der Staat im XVIII. Jahrhundert auch diese Angelegenheit in seine Hände. Die Doktorpromotion reichte nicht mehr aus. Zur Ausübung der Praxis war Ablegung einer Staatsprüfung nöthig; ja in manchen Ländern erfolgte sogar ein staatlicher Anstellungsakt für einen bestimmten Ort. Ueberall wurden die Aerzte der Oberaufsicht der staatlichen Medicinalbehörden unterstellt, ihre Rechte und Pflichten von Seiten des Staates normirt. In dieses ältere deutsche System des ärztlichen Berufsrechtes hat die Gewerbeordnung für den norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869 ein Loch gerissen. Der §. 29 derselben bestimmt nemlich: »dass diejenigen Personen, welche sich als Aerzte, Wundärzte, Augenärzte, Geburtshelfer oder mit gleichbedeutenden Titeln bezeichnen oder Seitens des Staates oder einer Gemeinde als solche anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden sollen, einer staatlichen Approbation bedürfen, welche auf Grund des Nachweises der Befähigung ertheilt wird, dass diese Approbation jedoch nicht von der vorherigen akademischen Doktorpromotion abhängig gemacht werden darf. Personen, welche eine solche Approbation erlangt haben, sind innerhalb des ganzen Bundesgebietes in der Wahl des Ortes, wo sie ihr Gewerbe betreiben wollen, nicht beschränkt. Auf Grund der Bestimmungen des §. 29 der Gewerbeordnung hat der Bundesrath die ihm übertragenen Beschlüsse über die Prüfung der Aerzte gefasst, welche durch das Bundeskanzleramt am 26. September 1869 bekannt gemacht worden sind (Bundes-Gesetzbl. 1869 S. 635 ff.). Dagegen ist zufolge der Bestimmungen des §. 29 die Heilung innerer und äusserer Krankheiten nicht mehr von einer Approbation abhängig, sondern darf von jedermann unternommen werden, wobei es sich von selbst versteht, dass er für dadurch zugefügten Schaden verantwortlich ist. Damit ist das Vergehen der s. g. Kurpfuscherei verschwunden. Dagegen ist in Betreff des Apothekerberufes das alte Recht beibehalten. Die Apotheken sind in Preussen noch heut zu Tage vom Staate privilegirte und konzessionirte Anstalten, deren Besitzer oder selbstständige Vorsteher die vorschriftsmässige Ausbildung genossen und den Nachweis ihrer Befähigung durch Ablegung von Staatsprüfungen geführt haben müssen. (Reglement des Minist. der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten vom 11. August 1864.) Es werden von Staatswegen s. g.

Pharmakopöen aufgestellt, welche die officinellen Heilmittel und Apothekertaxen enthalten. Auch werden sämmtliche Apotheken ordentlichen und ausserordentlichen Revisionen unterworfen. Auch für die Ausbildung und Prüfung von Hebammen und Heildienern sorgt der Staat. Als Heilanstalten stehen überall unter Aufsicht des Staates die Hospitäler, die Entbindungshäuser, die Gesundbrunnen und Bäder.

Juristisch von besonderer Bedeutung sind die Irrenanstalten, weil hier nicht nur der medicinalpolizeiliche, sondern zugleich der sicherheitspolizeiliche und privatrechtliche Gesichtspunkt zur Geltung kommt, indem einerseits die Gesellschaft gegen Ausschreitungen Wahnsinniger geschützt werden muss, andrerseits Geisteskranke wegen ihrer Handlungsunfähigkeit juristisch vertreten werden müssen. Besondere Vorsorge ist staatlicher Seits zu treffen, dass nicht gesunde Individuen unter dem Vorwande der Geisteskrankheit ihrer Freiheit beraubt oder wirklich Genesene wider ihren Willen im Irrenhause zurückbehalten werden. Auch Privatirrenanstalten stehen nothwendig unter der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Staates.[1]

B. Sorge des Staates für die geistige Entwicklung seiner Angehörigen (Bildungswesen).

§. 224.

Im Allgemeinen.

Vervollkommnung aller Geisteskräfte erscheint als das höchste Ziel des Menschen. Mit der intellektuellen Entwicklung der Verstandeskräfte, der ästhetischen des Geschmackes, soll sich als höchste Aufgabe sittlich-religiöse Bildung verbinden. Den Gesammtertrag der Arbeit des Einzelnen für diese Ziele nennen wir Bildung im höchsten Sinne des Wortes. Nichts ist so sehr Errungenschaft individueller Thätigkeit, als sie. Trotzdem ist auch auf diesem Gebiete der Mensch kein allein dastehendes, isolirtes

---

1) v. Rönne, Staatsr. II. §. 413. v. Rönne und Simon, Preuss. Med. Wesen B. II. S. 422—468 und Supplementb. S. 100—102. Preuss. A. L.-R. II. 18. §§. 341—348. 815—817. Rescript des Staatsraths vom 29. Sept. 1803. (Rabe's Samml. B. VII. S. 496.) Pözl, Bayer. Verwaltungsr. §§. 131. 133. v. Mohl, Polizeiw. I. §. 39. v. Gessler, Fürsorge für Geisteskranke, in der Tübinger Zeitschr. für Staatsw. 1863. S. 536—581.

Wesen; er hängt auch hier mit andern zusammen und wirkt auf sie zurück. Viele Bedingungen seiner geistigen Entwicklung kann ihm nur die Gemeinschaft verschaffen; aber auch manche Gefahren, welche aus der Gemeinschaft erwachsen, können nur durch diese wieder beseitigt werden. So erwächst dem Einzelnen ein Anspruch gegen die Gemeinschaft auf positive Förderung seines Bildungslebens, wie auf negative Abwehr der Gefahren, welche seiner sittlichen und geistigen Entwicklung drohen; aber auch die Gemeinschaft hat ein eigenes Interesse an dieser Sorge für die geistige Entwicklung ihrer Angehörigen, indem aus der Bildung der Einzelnen die Gesammtsumme der geistigen Bildung der Nation, ihre Gesittung — Civilisation — hervorwächst.

Aber diese Gemeinschaft ist nach der Auffassung des Mittelalters nicht der Staat, welcher einseitig als Sicherheitsanstalt aufgefasst wird, sondern die Kirche, welche als ausschliessliche Trägerin aller höhern idealen Aufgaben gilt. Bis in das XVII. Jahrhundert erscheint das ganze Bildungswesen als ein von der Kirche beherrschtes. Der westfälische Frieden J. P. O. Art. V. §. 31 betrachtet noch das Schulwesen, insbesondere die »institutio magistrorum scholasticorum« lediglich als Annexum der Religionsübung. Der Wendepunkt liegt auch hier im eudämonistischen Polizeistaate des XVIII. Jahrhunderts. Mit dem XVIII. Jahrhundert wird das Unterrichtswesen grundsätzlich zur Staatssache gemacht. Dabei geht man aber nirgends soweit, die geschichtlich begründete Mitwirkung der Kirche ganz vom Unterrichtswesen auszuschliessen; der Staat nimmt nur die Gesetzgebung, die oberste Leitung und die Aufsicht über das gesammte Unterrichtswesen in die Hand. Diesen Weg hat besonders der preussische Staat mit grosser Folgerichtigkeit beschritten. König Friedrich Wilhelm I. führte die allgemeine Schulpflicht ein (B. I. S. 65). Friedrich der Grosse erliess das preussische »Generallandschulreglement« vom 12. August 1763, die erste grosse systematische Schulgesetzgebung in Deutschland. Das allgemeine preussische Landrecht Th. II. Tit. 12 »von den niedern und höhern Schulen« enthält eine Kodifikation des ganzen Unterrichtsrechtes von der Dorfschule bis zur Universität. So hat auch hier der absolute Staat des XVIII. Jahrhunderts eine grosse weltgeschichtliche Mission vollzogen. Immer mehr wird das gesammte Unterrichts- und Bildungswesen, trotz seiner Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit, als ein einheit-

licher Organismus aufgefasst. Diese Thatsache findet ihren rechtlichen Ausdruck in der Errichtung eines eigenen Unterrichtsministeriums, in welchem dieses ganze Gebiet verwaltungsrechtlich zusammengefasst und von Einem Mittelpunkte aus geleitet wird. (In Preussen am 3. November 1817. B. I. S. 275.)

Einzelne deutsche Verfassungsurkunden haben, nach dem Vorbilde der französischen Verfassung von 1791, die obersten Grundsätze des Unterrichtswesens in sich aufgenommen. Die Verfassungen vor dem Jahre 1848 beschränken sich meistens darauf, im allgemeinen die Freiheit der Berufswahl und der Ausbildung für den erwählten Stand im In- und Auslande auszusprechen. (Würtembergische V.-U. 1819. §. 29. Grossh. Hessen V.-U. 1820. §. 36. Königr. Sachsen V.-U. 1831. §. 28. Kurhessen 1831. §. 27.) Die Grundrechte des deutschen Volkes haben im Art. VI. §§. 152—158 das Unterrichtswesen ausführlich behandelt; die darin enthaltenen Grundsätze sind in verschiedene neuere Verfassungen, auch in die preussische, jedoch mit einigen wichtigen Modifikationen, übergegangen, wo sie im Titel II. Art. 20—26 unter »den Rechten der Preussen« figuriren.

Da aber Art. 112. der Uebergangsbestimmungen der V.-U. verfügt: »Bis zum Erlasse des im Art. 26 vorgeschriebenen Gesetzes bewendet es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den jetzt geltenden Bestimmungen«, da ein solches Gesetz über das ganze Unterrichtswesen bis jetzt aber noch nicht zu Stande gekommen ist, so sind die Art. 20—25, soweit sie zu ihrer Verwirklichung noch des Erlasses des im Art. 26 verheissenen Unterrichtsgesetzes bedürfen, als suspendirt anzusehen und verbleibt es bei den betreffenden, vor Erlass der V.-U. ergangenen gesetzlichen Bestimmungen. Dagegen darf das im Art. 26 verheissene Gesetz, welches das ganze Unterrichtswesen regeln soll, sich keineswegs von den bereits in Art. 20—25 festgesetzten Vorschriften entfernen, wenn es nicht zugleich in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes auftreten will.

Die Vorsorge des Staates für die geistige Persönlichkeit seiner Angehörigen macht sich in den beiden verschiedenen Formen der Verwaltungsthätigkeit geltend. Bald gilt es Anstalten und Einrichtungen für die öffentliche Bildung zu treffen, welche weit über die Kräfte des Einzelnen hinausgehen; hier bietet der Staat dem Bürger nur hülfreich die Hand, ohne ihn zu nöthigen, von diesen

Anstalten Gebrauch zu machen (Kulturpflege); bald sucht der Staat Gefahren abzuwenden, welche aus dem Zusammenleben der Menschen der geistigen und sittlichen Bildung drohen. Hier tritt der Staat den gefahrdrohenden Menschenkräften mit Gebot und Verbot, mit zwingender Gewalt gegenüber (Kultur- und Sittenpolizei). Beide Thätigkeitsformen werden aber dermassen von Einem Prinzip beherrscht, dass sie auch in der Darstellung nicht auseinandergerissen, sondern in der Verwaltung des geistigen Lebens zusammengefasst werden müssen. Diese hat folgende drei Hauptaufgaben, sie sorgt erstens durch Gesetze, Anstalten und Einrichtungen aller Art für Unterricht und Erziehung der Jugend; sie sucht zweitens die allgemeine Bildung des ganzen Volkes, also auch der Erwachsenen zu heben und zu veredeln; sie bemüht sich drittens die Gefahren vom Volke abzuwenden, welche der öffentlichen Sittlichkeit durch Ausbrüche des Lasters, der Rohheit und ungebändigten Sinnlichkeit drohen (Sittenpolizei im engern Sinne).

§. 225.

a. Sorge des Staates für das Unterrichts- und Erziehungswesen der Jugend.*

Die Eltern geben den Kindern nicht nur das leibliche Dasein, sie übertragen auch auf sie durch die Erziehung ihr geistiges und sittliches Wesen. Darin beruht die Bedeutung des Hauses, die

*) Ueber Erziehung im allgemeinen F. H. C. Schwarz, Lehrb. der Erziehungs- und Unterrichtslehre. Heidelb. 1807. 2. Aufl. 1832. Derselbe, Erziehungslehre, Leipz. 1829 (in neuerer Zeit umgearbeitet von Curtmann 1843). A. H. Niemeyer, Grundsäzze der Erziehung und des Unterrichts. 9. Aufl. Halle 1834. K. v. Raumer, Geschichte der Pädagogik. 4 Bde. 3. Aufl. 1857. Froschammer, Erziehung, in Bluntschli's Staatsw. B. III. S. 428 ff. Medikus, ebend. B. VI. S. 149 ff. Art. Kulturpolizei. Holtzmann, ebend. B. IX. S. 264 ff. Art. Schule. Ueber das Verhältniss der Staates zur Erziehung insbesondere: K. S. Zachariä, Ueber die Erziehung des Menschengeschlechtes durch den Staat. Leipzig 1802. W. T. Krug, Der Staat und die Schule. Leipz. 1810. K. H. L. Pölitz, Die Erziehungswissenschaft aus dem Zwecke der Menschheit und des Staates, praktisch dargestellt. 2 Bde. Leipz. 1806. Klüber, Oeffentl. Recht. 4. Aufl. Frankfurt 1840. §§. 499—505. Bluntschli, Allgemeines Staatsr. B. II. B. 9. Kap. 9—12. H. Zöpfl, Grundsätze B. II. §. 486 ff. Grotefend, Das deutsche Staatsr. §§. 132—139. v. Rönne, Staatsr. B. II. §§. 488—511. Derselbe, Das Unterrichtswesen des preussischen Staates. 2 Bde. Berlin 1854 und 1855. v. Mohl, Würtemb. Staatsr. B. II. S. 396. Derselbe, Polizeiwissenschaft B. I. §§. 74—84. Pözl, Bayrisches Verw. R. §§. 207—223. H. Rösler, Verwaltungsrecht (1873)

erziehende Kraft der Familie. Die normale Erziehung ist die häusliche, die naturgemässen Erzieher der Kinder sind die Eltern. Die Staatserziehung der Spartaner, wie die 1793 im französischen Konvente empfohlene, auch heut zu Tage von der Socialdemokratie als Ideal aufgestellte »Erziehung aller Kinder in öffentlichen Erziehungsanstalten auf gemeinsame Kosten« wäre ein unerträglicher Eingriff in die individuelle Freiheit und das Recht der Familie. Nur wo die Familie ihre Pflicht nicht erfüllen kann oder sie zu erfüllen vernachlässigt, tritt der Staat, kraft seiner obervormundschaftlichen Befugnisse, in die leere Stelle ein. Wenn der Schwerpunkt der eigentlichen Erziehung, nach unserer modernen, christlich-germanischen Auffassung, in die Familie fällt, so ist diese doch nur ausnahmsweise im Stande für die intellektuelle Ausbildung durch den nöthigen Unterricht zu sorgen.

So wird mit erwachendem Staatsbewusstsein die Schule zur Staatssache. Das gesammte Unterrichtswesen, welches im Mittelalter sporadisch von der Kirche und andern korporativen Verbänden besorgt wurde, wird jetzt in den Händen des Staates zu einem wohlgegliederten, einheitlichen Unterrichtssysteme.

Der Staat erkennt vor allem die Pflicht an, jedem seiner Angehörigen dasjenige Mass geistiger Bildung zuzuführen, welches nöthig ist, um überhaupt ein guter Staatsbürger und ein nützliches Mitglied der menschlichen Gesellschaft zu werden. Dieses Mass soll die Volksschule gewähren, als das allen Staatsangehörigen, ohne Unterschied des Standes, des Berufes, des Geschlechtes gebührende Minimum intellektueller Bildung.

Wenn die Mehrzahl des Volkes mit diesem bescheidenem Masse des Wissens zufrieden gestellt sein muss und in ihren einfachen Lebensverhältnissen damit auskommen kann, so giebt es doch, in dem künstlich gegliederten Organismus der modernen Gesellschaft zahlreiche Berufe, welche eine höhere, als diese Minimalbildung erfordern. Auch für diese zu sorgen macht sich der Staat zur Aufgabe. Die Wissenschaft in allen ihren Zweigen ist ein so bedeutsamer Faktor unseres modernen Lebens, dass der Staat ihr schon um ihrer selbst willen Pflege angedeihen

---

II. Abth. S. 65—222. Vor allem jetzt L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, das Bildungswesen. B. V. (Stuttgart 1868). Derselbe, Handbuch der Verwaltungslehre, S. 107 ff.

lassen muss. Aber ausser dieser allgemeinen Bedeutung der Wissenschaft, welche staatlicher Seits die höchste Beachtung verdient, wird auch deshalb die Errichtuug höherer wissenschaftlicher Unterrichtsanstalten Bedürfniss, weil der moderne Staat wissenschaftlich gebildeter Staatsdiener nicht entbehren kann, weil auch die Ausübung anderer öffentlicher Funktionen ohne wissenschaftliche Vorbereitung nur unvollkommen vor sich gehen kann. So entstehen Unterrichtsanstalten für spezielle höhere Berufe, deren Bildung nicht Gemeingut werden kann, wie die der Volksschule. Man unterscheidet dabei noch vorbereitende Anstalten von den eigentlichen Fachbildungsanstalten. Anfangs würdigt der Staat nur die eigentlichen gelehrten Berufe einer solchen speziellen Pflege in eigenen Unterrichtsanstalten. Die Diener des Staates und der Kirche, die privilegirten Pfleger der Gesundheit, welche ebenfalls als Träger eines öffentlichen Berufes gelten, werden auf gelehrten Schulen, den Universitäten, für ihren Beruf vorbereitet. Ueber der Volksschule stehen im vorigen Jahrhundert nur Gymnasien und Universitäten, als Vorbereitungs- und Fachbildungsanstalten für diese gelehrten Berufe.

Je mehr sich aber das wirthschaftliche Leben entwickelt, je mehr Landbau, Industrie und Handel ein rationelleres Verfahren erfordern, um so weniger können die höhern wirthschaftlichen Berufsklassen, welche als die geistig bewegenden Kräfte an der Spitze grösserer Unternehmungen stehen, mit der Durchschnittsbildung der Volksschule auskommen. Auch für sie wird eine wissenschaftliche Vorbildung Bedürfniss, welche freilich auf einer andern Grundlage ruht, als die der eigentlich gelehrten Berufe. Während bei dieser der Schwerpunkt in der klassischen Bildung liegt, treten bei der höhern wirthschaftlichen Berufsbildung Mathematik und Naturwissenschaften in den Vordergrund. Aus diesem Bedürfnisse erwachsen in unserem Jahrhundert Realschulen und höhere Bürgerschulen, als vorbereitende Bildungsanstalten; polytechnische Institute, Akademie des Bergbaus, der Land- und Forstwirthschaft, des Bauwesens, als Fachanstalten. Endlich findet auch das Bedürfniss künstlerischer Ausbildung in Kunstschulen seine Befriedigung.

Die Volksschule.*

Weder das Alterthum noch das Mittelalter kannte eine Volksschule. Was die Kirche des Mittelalters in dieser Richtung gethan, ist kaum nennenswerth. Es ist ein Verdienst der Reformatoren, den Gedanken der Volksschule zuerst erfasst zu haben. Die erste Verwirklichung desselben ist die Gründung von Gemeindeschulen in den Städten, während die Landgemeinde hier noch lange zurückbleibt. Erst im XVIII. Jahrhundert verpflichtet und zwingt die Staatsgewalt auch diese Gemeinden zur Herstellung von Gemeindeschulen. So entwickelt sich das eigenthümliche staatsrechtliche Verhältniss der deutschen Volksschule. Darnach ordnet der Staat das Volksschulwesen durch umfassende Gesetze, nimmt die Oberaufsicht über das Schulwesen im ganzen Lande in Anspruch und übt dasselbe durch staatliche Behörden aus. Dabei bleibt aber die Volksschule Gemeindesache, nicht nur der Verpflichtung, sondern auch der Berechtigung nach. Freilich geht in der unfreien Landgemeinde des XVIII. Jahrhunderts das Recht der Gemeinde wesentlich in der Gutsherrschaft auf. Aber doch wird der richtige Gedanke erhalten, dass die Volksschule als örtliche Angelegenheit zunächst Gemeindesache ist, aber als solche der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Staates unterliegt. Das normale deutsche Rechtsverhältniss in Betreff der Unterhaltungspflicht der Volksschule spricht Art. 25 der V.-U. aus: »Die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschule werden von den Gemeinden und im Falle des nachgewiesenen Unvermögens ergänzungsweise vom Staate aufgebracht.«[1] Als

---

*) v. Rönne, Unterrichtswesen des preussischen Staates. Eine systematisch geordnete Sammlung aller auf dasselbe Bezug habenden gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Rescripte u. s. w. Berlin 1855. B. I. Derselbe, Staatsr. B. II. §§. 488—494. Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens in Preussen von 1817—1868. Aktenstücke mit Erläuteruugen. Berlin 1869. Dr. H. Heppe, Geschichte des deutschen Volksschulwesens. Gotha 1858. (5 Bde.) C. Kirsch, Das deutsche Volksschulrecht. Leipz. 1854—1855. 2 Bde. J. Chr. G. Schumann, Geschichte des Volksschulwesens in der Altmark und des altmärkischen Schullehrerseminars zu Gardelegen. Halle 1871. G. Fröhlich, Die Schulorganisation nach den Forderungen des Staats- und Kirchenrechts, des Kultur- und Zeitgeistes. Gekrönte Preisschrift. Jena 1868.

1) Nach den jetzt noch geltenden Grundsätzen des A. L.-R. liegt die Aufbringung der Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen

Korrelat dieser Pflicht spricht Art. 24 den Gemeinden folgende Rechte zu: »Die Leitung der äussern Angelegenheiten der Volksschule steht der Gemeinde zu. Der Staat stellt, unter gesetzlich geordneter Betheiligung der Gemeinden, aus der Zahl der Befähigten die Lehrer der öffentlichen Volksschule an.«

Aufgabe des neuen Unterrichtsgesetzes wird es sein, den Schwerpunkt der örtlichen Schulleitung in die Gemeinden und die grössern Körper der Selbstverwaltung zu legen. Nur wo diesen ein massgebender Einfluss nicht blos auf die äussern Vermögensangelegenheiten, sondern auch auf die innern Aufgaben der Volksschule gegeben ist, kann man von ihnen wahres Interesse und Opferfreudigkeit für die Schule erwarten. Gegen Missbräuche und Ausschreitungen aller Art giebt das Oberaufsichtsrecht des Staates die nöthigen Mittel an die Hand.[1]

Die gerechte Vertheilung der Schullast ist eine ebenso schwierige, als wichtige Aufgabe des neuen Unterrichtsgesetzes. Mit Beseitigung der Gutsherrlichkeit, muss einerseits dass. g. Schulpatronat, andrerseits aber auch die aus der ehemaligen obrigkeitlichen Stellung der Rittergutsbesitzer herrührende besondere Beitragspflicht verschwinden. Die Schullast muss, wie jede andere Gemeindelast, umgelegt und getragen werden.

Mit dieser Verpflichtung, welche der Staat den Gemeinden auferlegt, Gemeindeschulen zu errichten und zu erhalten, geht der zweite Satz des deutschen Schulrechts Hand in Hand, die Schulpficht oder der Schulzwang, d. h. die gesetzliche Nöthigung der Eltern, ihre Kinder von einem gewissen Alter ab, zum Erlernen der elementaren Volksbildung anzuhalten. Die Aneignung der Elementarbildung soll nicht dem Zufalle und Belieben der Einzelnen überlassen werden, sondern eine Nothwendigkeit für jedes Individuum sein. Dieser Zwang rechtfertigt sich dadurch, dass einerseits der Staat sich als Obervormund aller Unmündigen betrachtet und im Nothfalle deren Interessen gegen die Nachlässigkeit oder Rohheit ihrer natürlichen Schützer zu vertreten

---

Volksschulen nicht den politischen Gemeinden ob, sondern die Kosten des Elementarschulwesens sind eine Last der s. g. Schulgemeinde, d. h. eine Societätslast derjenigen Mitglieder, welche die Korporation der Schulgemeinde bilden. Der bis jetzt noch nicht zur Ausführung gekommene Art. 25 der V.-U. legt dagegen der politischen Gemeinde, als solcher, diese Verpflichtung auf.

1) R. Gneist, Die Selbstverwaltung und die Volksschule, Vorschläge zur Lösung des Schulstreites durch die preussische Kreisordnung. 1869.

hat, dass er andrerseits, um seiner selbstwillen, bei allen Angehörigen diejenigen Bildungselemente voraussetzen muss, welche nach seiner Ansicht allein im Stande sind, aus den Menschen gute Staatsbürger und brauchbare Glieder der menschlichen Gesellschaft zu erziehen. Dieser anderen Nationen bis vor kurzem noch unbekannte Schulzwang ist als ein Satz des gemeinen deutschen Schulrechts anzusehen, welcher als die wichtigste Grundlage unserer deutschen Volksbildung, in Art. 21 der preuss. V.-U. seinen konkreten Ausdruck gefunden hat: »Eltern oder deren Stellvertreter dürfen ihre Kinder nicht ohne den Unterricht lassen, welcher für die öffentlichen Volksschulen vorgeschrieben ist.« Dagegen ist die Unentgeldlichkeit der Volksschule, welche in den Grundrechten des deutschen Volkes und in Art. 25 der preuss. V.-U. ausgesprochen ist, eine Forderung, welche keineswegs den gesunden Grundsätzen unseres deutschen Schulrechts entsprungen ist.[1] Erziehung und Unterricht der Kinder ist in erster Linie eine den Eltern obliegende Last; erst wenn sie ausser Stande sind, diese Last zu tragen, tritt subsidiär die Gemeinde und dann der Staat ein. Der Grundsatz des Schulzwangs für alle Kinder führt nur die Nothwendigkeit mit sich, dass Eltern, die nachweisbar unvermögend sind, das Schulgeld zu bezahlen, von demselben befreit bleiben müssen, nicht aber, dass vermögende Eltern auf Kosten der übrigen Steuerzahler von dieser natürlichen Pflicht entbunden werden.

Als dritter Grundsatz des deutschen Schulrechts tritt modificirend zur gesetzlichen Schulpflicht die Freiheit des Privatunterrichts.

Der Staat nöthigt die Eltern und deren Stellvertreter ihren Kindern dasjenige Mass der Elementarbildung zukommen zu lassen, welches er für jeden Staatsangehörigen nothwendig erachtet. Er bietet deshalb überall die Möglichkeit, sich in der öffentlichen Volksschule dieses Mass von Bildung zu erwerben, aber er monopolisirt den Volksunterricht keineswegs, sondern giebt den

---

1) Ihren Ursprung hat dieselbe in den Menschenrechten der französischen Verfassung vom 3. September 1791: »Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume.« Doch blieb dies alles unausgeführt auf dem Papiere stehen. Den richtigen Grundsatz spricht das französische Gesetz vom 13. März 1850 aus: »L'enseignement primaire est donné gratuitement à tous les enfans, dont les familles sont hors d'état de le payer.«

Staatsbürgern vielmehr frei, ihren Kindern auch auf anderem Wege die Elementarbildung zu verschaffen, wenn dabei nur das in der Volksschule vorgeschriebene Mass eingehalten wird. Art. 22 der preuss. V.-U. spricht im Einklange mit den Grundrechten der deutschen Nation, den Satz aus: »dass jedem freisteht, Unterricht zu ertheilen und Unterrichtsanstalten zu gründen und zu leiten, wenn er seine sittliche, wissenschaftliche und technische Befähigung den betreffenden Staatsbehörden nachgewiesen hat.« So steht es jedem Einzelnen frei, neben der öffentlichen Schule eine Schule als Privatunternehmen zu gründen, aber auch eine solche bleibt eine Anstalt von öffentlicher Bedeutung. Darum unterliegt auch sie staatlicher Gesetzgebung und Aufsicht. Art. 22 der V.-U. sagt: »Alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter Aufsicht der vom Staate ernannten Behörden.« Dies äussert sich darin, dass auch vom Privatlehrer ein Nachweis seiner Befähigung gefordert wird, dass die Privatschule, wie die öffentliche, unter die Schulorgane des Staates und der Gemeinde gestellt wird. Da indessen nach Art. 112 der V.-U. die Bestimmungen derselben über das Unterrichtswesen bis zum Erlasse des in Art. 26 verheissenen Unterrichtsgesetzes suspendirt bleiben, so beruht zur Zeit die gesetzliche Ordnung des Privatunterrichts noch auf den vor Erlass der V.-U. darüber ergangenen Bestimmungen. Dahin gehören besonders die im Th. II. Tit. 12 enthaltenen Vorschriften des A. L.-R., ferner die Kabinetsordre vom 10. Juni 1834 »betreffend die Aufsicht des Staates über Privatanstalten und Privatpersonen, die sich mit dem Unterrichte und der Erziehung der Jugend beschäftigen«, wozu eine Instruktion vom 31. Dec. 1859 erlassen worden ist, welche in drei Abschnitten, erstens von Privatschulen und Privaterziehungsanstalten, zweitens von Privatlehrern und drittens von Hauslehrern, Erziehern und Erzieherinnen handelt. Es ist nicht zu verkennen, dass diese noch heute gültigen Bestimmungen vielfach mit dem Wesen der verfassungsmässigen Unterrichtsfreiheit in Widerspruch stehen und den Stempel eines engherzigen büreaukratischen Geistes an sich tragen. Auch hier wird die Aufgabe des zu erwartenden Unterrichtsgesetzes sein, das wichtige Recht jedes Bürgers seinen Kindern einen ihm zusagenden Privatunterricht ertheilen zu lassen, wie als Privatlehrer, einen solchen zu ertheilen, soweit sicherzustellen, als es mit der Staatsordnung verträglich ist.

Die erste Voraussetzung eines tüchtigen Volksschulwesens ist ein berufsmässiger Lehrerstand. So lange es noch keine eigene Lehrerbildung gab, erschien das Lehren in der Volksschule als ein Gewerbe, nicht als ein öffentlicher Beruf. Erst seitdem Pestalozzi die hohe Bedeutung der Volksschule erfasst hatte und durch ihn die Pädagogik zu einer eigenen Wissenschaft erhoben worden war, wurde das Lehrerbildungswesen vom Staate in die Hand genommen, welcher seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts auch in Preussen Lehrerseminarien errichtete. Damit wurde ein geordnetes Prüfungswesen verbunden. Seitdem giebt es erst einen berufsmässigen Stand der Volksschullehrer mit eigenen Rechten und Pflichten. Allerdings erklärt Art. 23 der V.-U.: »die öffentlichen Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener,« während noch das A. L.-R. nur die Lehrer an den Gymnasien und andern höhern Schulen, desgleichen die Professoren an den Universitäten, ausdrücklich für Staatsbeamte erklärt. Wenn auch in spätern Erlassen die Volksschullehrer hie und da als »Staatsverwaltungsbeamte« bezeichnet werden, so ist doch nirgends klar ausgesprochen, in welcher Ausdehnung und mit welcher Wirksamkeit ihnen die Eigenschaft von Staatsdienern beigelegt wird. Das in Art. 26 vorgesehene Unterrichtsgesetz wird darüber erst die nähern Bestimmungen zu treffen haben; doch werden sich die Lehrer der Volksschule immer dadurch von den übrigen Staatsdienern unterscheiden, dass die Anstalt, welcher sie dienen, immerhin in erster Linie als Gemeindesache gelten wird und dass sie mit ihren Gehaltsansprüchen, auch nach der V.-U. Art. 25 zunächst auf die Gemeindekassen angewiesen sind. Wenn es in demselben Artikel der V.-U. heisst: »Der Staat gewährleistet den Volksschullehrern ein festes, den Lokalverhältnissen angemessenes Einkommen«, so ist damit nur gesagt, dass der Staat die Verpflichteten anhalten resp. zwingen wird, den Lehrern ein solches zu gewähren. Die Regierung hält sich kraft ihres Oberaufsichtsrechts berechtigt zu bestimmen: »was und wieviel zur Unterhaltung der Schule und ihres Lehrers nach den örtlichen Lebensverhältnissen unerlässlich nöthig ist.« Damit ist freilich dem Verwaltungsbelieben in Festsetzung der Schullasten ein unbegrenzter Spielraum gegeben, sodass hier mehr, denn irgendwo, eine gesetzliche Regulirung nöthig ist.

Die Volksschule soll den Kindern nicht blos eine Summe von

Kenntnissen und Fertigkeiten beibringen, sondern als Fortsetzung und Ergänzung der häuslichen Erziehung den ganzen Menschen ins Auge fassen, d. h. auch den Charakter bilden, Herz und Gemüth veredeln. Eine Schule, die nur einseitig auf intellektuelle Bildung Rücksicht nehmen würde, würde ihre hohe ethische Aufgabe verkennen und einen Zustand künftiger Barbarei vorbereiten. Aber bei dem Jugendunterricht ist die Trennung des ethischen Elementes vom religiösen unmöglich. Daher ist die Forderung der s. g. freien oder religionslosen Schule, welche den Religionsunterricht grundsätzlich von der Volksschule ausschliessen will, verwerflich. Indem dieselbe auf die Losreissung dss Unterrichtswesens von seiner christlichen Grundlage hinzielt, untergräbt sie einen bewährten Pfeiler der ganzen staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung und tritt gerade mit dem tief religiösen Zuge unseres deutschen Volkslebens in schneidenden Widerspruch. Wer der Volksschule die religiöse Grundlage entziehen will, raubt ihr damit das wirksamste Element der Erziehung, die kräftigste Stütze tugendhafter Gesinnung, das Kleinod des Herzens, welches den Menschen allein über die Leiden des irdischen Daseins zu erheben vermag. Aber unausführbar erscheint auch die Forderung eines Regionsunterrichts, welcher ganz vom Standpunkt einer bestimmten Kirche absieht, nur das Allgemeinmenschliche ins Auge fasst und eine s. g. Religion der Humanität an die Stelle der christlichen Lehre setzen will. Eine solche verwässerte abstrakte Religionsphilosophie ist für das kindliche Gemüth ebenso ungeniessbar, als ungenügend. Nur auf Grundlage des positiven Bekenntnisses einer Kirche kann in der Volkschule der Religionsunterricht ertheilt werden d. h. er muss ein konfessioneller sein. Mit diesem Worte kommen wir auf einen brennenden staats- und kirchenrechtlichen Streitpunkt, welcher die Gemüther in der Gegenwart bewegt, wie kaum ein zweiter, nemlich die Frage nach der Berechtigung der s. g. konfessionellen Schule. Wie bei jedem heissentbrannten Parteistreite sind es gewöhnlich gewisse unklar gedachte Schlagwörter, welche am meisten Staub aufwirbeln und den Sachverhalt so verdüstern, dass man sich gar nicht mehr verständigen kann. Eines der verhängnissvollsten Schlagwörter dieser Art ist »die konfessionelle Schule« geworden, mit welchem jede Partei einen andern Begriff, oft auch gar keinen, wenigstens keinen juristisch formulirbaren Begriff, sondern nur nebelhafte Vorstellungen

verbindet. Nur auf geschichtlichem Wege kann Licht in dieselben gebracht werden.[1]

Die schwachen Anfänge einer Volksschule im Mittelalter hatten einen rein kirchlichen Charakter, der ganze Volksunterricht blieb auf die Schulen beschränkt, in denen die Pfarrer den Kindern ihrer Parochie ein kümmerliches Mass des Wissens beibrachten. Erst durch die Reformation wurde der Volksbildung eine erhöhte Sorgfalt zugewendet. Konnte man im Mittelalter bei ausschliesslicher Herrschaft der römischen Kirche von einer kirchlichen Volksschule reden, so war erst mit der Kirchentrennung in Deutschland der Begriff einer konfessionellen gegeben. Mittelbar angeregt durch die Reformation nahm auch die katholische Kirche sich wieder der Volksschule mehr an. Gemeinsam war beiden Kirchen dies, dass die Schule ein Theil ihrer selbst war. In den konfessionell ausschliesslichen deutschen Partikularstaaten des XVI. und XVII. Jahrhunderts blieb die Schule der Kirche einverleibt und der westphälische Frieden (J. P. O. Art. V. §. 31) bezeichnet die »institutio ministeriorum scholasticorum« als ein Annexum der Religionsübung. In diesen konfessionellen Territorialstaaten ist der Begriff der konfessionellen Schule zu suchen. Hier ist er volle Wahrheit geworden. Der Religionsunterricht ist in dieser Schule nicht nur obligatorisch, sondern die Hauptsache, gegen welche aller weltliche Unterricht zurücktritt. Nicht blos der Religionsunterricht ist konfessionell, sondern das ganze Unterrichtswesen ist konfessionell-kirchlich durchdrungen. Daher ist selbstverständlich nicht nur das Personal der Lehrer, sondern auch das der Schüler allein der herrschenden Konfession angehörig. Die Aufsicht, Leitung und Entscheidung in Schulsachen steht der kirchlichen Behörde, als solcher »kraft göttlichen Auftrages« zu, wenn auch unter landesherrlicher Mitwirkung. In diesem spezifischen Sinne hat es einmal konfessionelle Volksschulen in

---

1) Licht verbreitet hat hier zuerst R. Gneist durch seine Schrift: Die konfessionelle Schule. Ihre Unzulässigkeit nach preussischem Landesgesetze und die Nothwendigkeit eines Verwaltungsgerichtshofes. Berlin 1869, welche mit seltener Kenntniss der positiven preussischen Gesetzgebung und scharfer juristischer Logik die Trugbilder einer tendenziösen Verwaltungspraxis zerstört hat. Gneist's Ansichten haben adoptirt v. Rönne, Staatsr. 3. Aufl. I. B. S. 711, Aemilius Ludwig Richter, Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts, bearb. von R. W. Dove. 7. Aufl. Leipzig 1874. §. 298: Die Volksschule. Vom pädagogischen Standpunkte aus behandelt die Frage klar: G. Fröhlich: Die Simultanschule, ihr Wesen, ihre Aufgabe, ihre Bedeutung für die Kultur und ihre Organisation. Eisenach 1876.

Deutschland gegeben und die heutigen Verfechter dieser Idee haben Recht, wenn sie in dieser, wirklich einmal dagewesenen geschichtlichen Erscheinung ihr Ideal finden, nur vergessen sie dabei, dass zwischen dieser Zeit und der Gegenwart eine anderthalbhundertjährige Epoche reichster staatlicher Gesetzgebungs- und geistiger Gedankenarbeit liegt, welche bereits mit dieser ältern Bildung des konfessionellen Territorialstaates im vorigen Jahrhundert vollständig aufgeräumt hat, besonders in dem Staate Preussen.

Was die Kirche für die Volksschule gethan, war vollständig ungenügend; ihr Zustand am Ende des XVII. Jahrhunderts ein geradezu kläglicher. Bei dem einseitigen Standpunkte der Kirche und ihren nicht hinreichenden Mitteln konnte auch hier die Abhülfe nur vom Staate kommen. Dieser Aufgabe unterzog er sich in Preussen mit Energie und Umsicht. Der erste Schritt war die öfter erwähnte Einführung des gesetzlichen Schulzwangs durch König Friedrich Wilhelm I., welcher den Staat nöthigte, der Schule eine Gestalt zu geben, dass auch die zu ihrem Besuche genöthigten Kinder andrer Konfession an dem Unterrichte, mit Ausnahme des Religionsunterrichtes, ohne Gewissenszwang theilnehmen konnten. Immer mehr erhielt der preussische Staat den Charakter eines konfessionell gemischten, welcher den beiden Hauptkonfessionen volle Parität einzuräumen genöthigt war. Besonders legte ihm die 1742 neuerworbene Provinz Schlesien das Problem auf, eine lokal bunt durcheinandergewürfelte evangelische und katholische Bevölkerung nach gleichen Rechtsgrundsätzen zu behandeln. Diese Parität musste besonders auf dem Gebiete des Schulwesens durchgeführt werden. Zu der allgemeinen Schulpflicht der Kinder kam der Grundsatz der Unterhaltung des Schulwesens, als einer gemeinen Last, zu welcher alle Familienväter ohne Unterschied der Konfession beitragen mussten. Die Ausgleichung der schwer zu vereinigenden Ansprüche der Konfessionen wurde in dem Einen Fundamentalsatze des preussischen Schulrechtes gefunden, welchen das A. L.-R. (Th. II. Tit. 12 §. 1) aussprach, dass alle »öffentlichen Schulen Veranstaltungen des Staates« sind. Bei dem gesetzlichen Schulzwange, bei der Parität der anerkannten Kirchen und bei dem Grundsatze der Unterhaltung des Schulwesens, als einer gemeinen Last[1], war das alte

1) A. L.-R. Th. II. Tit. 12. §. 29 bestimmt: »Die Unterhaltung der Lehrer liegt den sämmtlichen Hausvätern jedes Ortes, ohne Unterschied, ob sie Kinder haben

System der kirchlichkonfessionellen Schule unmöglich, die Erklärung der Schule zu einer Staatsanstalt zur Nothwendigkeit geworden. Aber in Preussen verkannte die s. g. Aufklärungsepoche, selbst Friedrich der Grosse zu keiner Zeit die Wichtigkeit des religiösen Elementes für die Volksschule und man dachte nicht daran die Mitwirkung der Kirche auf dem Gebiete des Schulwesens zu verdrängen. Der Religionsunterricht blieb ein wichtiger Theil des preussischen Unterrichtswesens, auf welchen man der Geistlichkeit der verschiedenen anerkannten Kirchen ihren Einfluss wahren wollte. Da an den meisten Orten ein Bekenntniss numerisch überwog oder an andern Orten mehrere Schulen neben einander standen, welche früher den verschiedenen Konfessionen gehört hatten, so liess man thatsächlich den Zustand fortbestehen, nach welchem in der einen Schule der katholische Religionsunterricht von einem katholischen Lehrer, in der andern der evangelische Religionsunterricht von einem evangelischen Lehrer ertheilt wurde. Jene Schulen nannte man katholische, diese evangelische, obgleich durch die preussisiche Gesetzgebung des XVIII. Jahrhunderts und das A. L.-R. die konfessionelle Schule im eigentlich juristischen Sinne unzweifelhaft beseitigt war. So bildete sich der eigenthümliche Begriff der preussischen Volksschule, die keine konfessionelle ist, wie die des deutschen Territorialstaates im Sinne des westphälischen Friedens, aber auch keine konfessionslose, in welcher der Religionsunterricht ganz fehlt oder eine s. g. allgemeine Humanitätsreligion gelehrt wird. Mit keinem dieser Stichworte wird das Wesen der preussischen Volksschule getroffen, welches aus der eigenthümlichen Geschichte des preussischen Staates und den Anforderungen des deutschen Geistes an das Unterrichtswesen herausgewachsen ist. Niemand hat dies treffender charakterisirt, als Gneist, wenn er sagt: »Die gesetzmässige preussische Volksschule ist die, in welcher die Religion konfessionell gelehrt werden muss, die

---

oder nicht und ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses ob.« §. 34: »Auch die Unterhaltung der Schulgebäude und Schulmeisterwohnungen muss als gemeine Last von allen zu einer Schule gewiesenen Einwohnern ohne Unterschied getragen werden.« §. 38: »Kein Mitglied der Gemeine kann wegen Verschiedenheit des Religionsbekenntnisses dem Beitrage zur Unterhaltung solcher Gebäude sich entziehen.« Dieser gemeinen Schullast steht das allgemeine Recht des Schulbesuches gegenüber. §. 10: »Niemandem soll wegen Verschiedenheit des Glaubensbekenntnisses der Zutritt zu den öffentlichen Schulen versagt werden.«

Wissenschaft nicht konfessionell gelehrt werden darf, die Staatsaufsicht in diesem Sinne gehandhabt werden soll.« In der preussischen Schule ist überall der konfessionelle Religionsunterricht als obligatorisch festgehalten. Da aber Kinder anderer Konfession, als der in der Schule gelehrten, kraft der Schulpflicht eine solche Schule besuchen müssen, so sind sie gesetzlich von der Theilnahme am Religionsunterrichte entbunden (A. L.-R. Th. II. Tit. 12. §. 11); auch muss der übrige Unterricht in rein wissenschaftlich-pädagogischem Sinne so ertheilt werden, dass er auf die Kinder anderer Konfessionen keinen Gewissensdruck übt.

Nur auf diese Weise kann der Staat den Familienvätern anderer Konfession zumuthen, Beiträge zu einer solchen Schule zu geben, ihre Kinder derselben anzuvertrauen. Ob der Religionsunterricht in dieser oder jener Konfession von Seiten der Schule amtlich ertheilt wird, hängt von dem Herkommen und dem Ortsgebrauch, von der Zahl der Familienväter der verschiedenen Konfessionen ab und ist somit eine durchaus lokale Frage[1]; auch ist es gesetzlich durchaus zulässig, dass derselbe in mehreren Konfessionen von Seiten der Schule amtlich ertheilt wird. Man mag eine solche Schule »Simultanschule« nennen; nur darf man damit nicht den verkehrten Begriff verbinden, dass sie eine Ausnahme von der eigentlichen gesetzlichen Schule, gewissermassen

---

1) Ganz im Sinne der landrechtlichen Gesetzgebung verfügte das schlesische Schulreglement vom 18. Mai 1801 §§. 4—7: »Was die Religion der Schuliehrer betrifft, so setzen wir hiermit fest, dass in der Regel jede Religionspartei einen eigenen Schullehrer ihres Glaubens haben solle, dass daher in katholischen Dörfern der Schullehrer katholisch, sowie in protestantischen protestantisch sein müsse. Für ganz katholisch oder ganz protestantisch soll auch ein Dorf gehalten werden, wenngleich zur Zeit der Publikatlon dieses Reglements der sechste Theil der Stellenbesitzer zur andern Religionspartei gehörte. In Dörfern gemischter Religion, wo nemlich die Religionsverschiedenheit der Stellenbesitzer grösser ist, als das §. 5 angegebene Verhältniss, soll der Schullehrer von der Religionspartei sein, von welcher derselbe bisher gewesen und entscheidet hier der bemeldete Normaltermin. In solchen gemischten Dörfern ertheilt der Schullehrer allen Kindern ohne Unterschied der Religion den Unterricht im Lesen, Schreiben und allen solchen Kenntnissen, die nicht zur Religion gehören. Zu Lesebüchern sollen solche gewählt werden, die nichts von den Unterscheidungslehren einer oder der andern Religion enthalten. In der Religion ertheilt der Schullehrer aber nur den Kindern seines Glaubens Unterricht, die Kinder der andern Partei bleiben in den dazu bestimmten Tagen und Stunden hinweg. Für den Unterricht dieser Kinder muss der Pfarrer und Seelsorger ihrer eigenen Religion, wo sie eingepfarrt sind oder sich als Gäste hinhalten, sorgen.«

eine als Nothbehelf zugelassene Abnormität sei. Dieselbe ist nach preussischem Schulrechte vielmehr eine so unzweifelhaft berechtigte Einrichtung, dass jede Schulgemeinde und bei Kommunalschulen, jede politische Gemeinde nach Beschluss ihrer verfassungsmässigen Organe, unter Genehmigung der Staatsbehörde, eine solche Schule herstellen kann. In dem bestehenden Rechte liegt für die Verwaltung nicht das geringste Hinderniss, eine solche Vereinigung verschiedener Schulen oder die Einführung eines zwiefachen konfessionellen Religionsunterrichtes an einer schon bestehenden Schule zu genehmigen. Man hat gegen eine derartige Berechtigung der Unterrichtsverwaltung Art. 24 der V.-U. angeführt, welcher sagt: »Bei der Einrichtung der öffentlichen Volksschulen sind die konfessionellen Verhältnisse möglichst zu berücksichtigen.« Allein erstens ist dieser Artikel noch kein geltendes Recht, dann sagt er zweitens gerade das Gegentheil von dem, was die Gegner der s. g. Simultanschule daraus herleiten wollen. Der Art. 24 sagt nicht etwa, die preussischen Schulen sind konfessionelle, sodass jede gemischte Schule ausgeschlossen wäre, sondern die konfessionellen Verhältnisse sollen bei der Staats- und Gemeindeschule **möglichst** berücksichtigt werden, d. h. man soll nicht ohne Noth die Konfessionen zusammenwerfen, nicht etwa die s. g. Simultanschule obligatorisch machen u. s. w.; aber man kann auch die Trennung der Konfessionen nicht zum abstrakten Prinzip erheben, sondern es müssen die thatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt werden oder wie der Minister v. Ladenberg sagte: »möglichst, heisst soweit es die Rechte des Staates gestatten und soweit es nach den Zahlenverhältnissen ausführbar ist«.[1]

---

1) Ueber die Frage der Simultanschule vergleiche die Rede des Staatsministers Dr. Falk im Herrenhause (Provinzialkorresp. Nr. 27 vom 5. Juli 1876), welche den staatsrechtlichen Gesichtspunkt mit überzeugender Klarheit feststellt. Rescript des Unterrichtsministeriums an die Regierung zu Posen vom 18. Mai 1874 sagt: »Die Herstellung von Simultanschulen ist grundsätzlich nicht abzulehnen und einer dahin zielenden Organisation ist namentlich da, wo es sich um Kommunalschulen handelt, nicht entgegenzutreten.« Gleiche Grundsätze enthält der Bescheid vom 16. Juni 1876 an das Konsistorium zu Koblenz. In den neueren Schulgesetzen, wie u. A. in dem für das Grossherzogthum Baden (1868), in dem für das Grossherzogthum Hessen (1874), in dem sachsen-weimarischen (1874) ist die Errichtung von Simultanschulen in den Willen der Gemeinden gelegt. In demselben Sinne spricht sich auch eine die Volksschulen betreffende Verordnung des Königs von Bayern vom 29. August 1873 aus. G. Fröhlich a. a. O. S. 1.

Ueberhaupt werden diese vagen Verheissungen der V.-U. im Unterrichtsgesetze einer genaueren juristischen Formulirung bedürfen, so auch der andere Satz des Art. 24: »Den religiösen Unterricht leiten die betreffenden Religionsgesellschaften.« Der Staat soll den Einfluss der Kirche auf die Schule nicht ausschliessen, vielmehr soll er dieser, als der berufenen Pflegerin der religiösen Interessen eine Mitwirkung einräumen, ohne welche die Volksschule ihre höchste Aufgabe nicht lösen kann[1]; aber auch über die Leitung des Religionsunterrichts durch die Kirche muss der Staat die Oberaufsicht für sich in Anspruch nehmen. Er darf keiner Kirche verwehren, bei dem Religionsunterrichte ihren dogmatischen Standpunkt festzuhalten, aber er hat darauf zu sehen, dass der Religionsunterricht nicht gemissbraucht werde, staatsfeindliche Ideen in die Gemüther der Jugend zu pflanzen und durch zelotischen Eifer den Frieden der Konfessionen zu stören. In dem paritätischen Staate hat die religiöse Polemik ihre Grenzen. Sache der Kirche ist es, das religiöse Leben zu erwecken, die Keime des Glaubens in die Gemüther der Jugend zu senken; Sache der staatlichen Aufsicht ist es, die Grenzen zu wahren, welche jeder Kirche durch die Staatsordnung und die nothwendige Rücksicht auf gleichberechtigte andere Religionsgesellschaften gezogen sind.

Die höhern wissenschaftlichen Vorbereitungsanstalten, besonders Gymnasien und Realschulen.*

Die Gymnasien, als die eigentlichen Gelehrtenschulen, knüpfen in ihrer Entstehung an die Klosterschulen des Mittelalters an, erhalten aber ihre allgemeinere Bedeutung mit der Reformation, der

---

1) Wir stimmen hier Bluntschli bei, welcher B. X. Kap. 9 sagt: »Wie Vater und Mutter die häusliche Erziehung gemeinsam leiten, so haben Staat und Kirche die Erziehung des Volkes gemeinsam zu pflegen. Die schroffe Trennung und Spaltung der staatlichen Einwirkung würde zerreissen, was zusammengehört und die Folgen davon wären nicht minder schädlich, als es für die Privaterziehung die Scheidung der Eltern ist. Das laute Verlangen der Emancipation der Volksschule von der Kirche in unsern Tagen ist zwar durch die früher übertriebene Vormundschaft gereizt worden, aber als absolute Forderung durchaus verwerflich, weil irreligiös. . . Vielmehr hat der Staat, in dem er die Oberleitung über das ganze Schulwesen sich vorbehält, der Kirche eine würdige und eingreifende Wirksamkeit zu gestatten.«

*) v. Rönne, Unterrichtswesen B. II. S. 1 ff. Dr. L. Wiese, Verordnungen und Gesetze für die höhern Schulen in Preussen. I. Abth. Die Schule. Berlin 1867.

Erfindung der Buchdruckerkunst und der Wiederbelebung der klassischen Studien. Anfangs bei der geringen Anzahl der Universitäten, die eigentlich höhern Bildungsanstalten mit universitätsartigem Charakter, werden sie mit der zunehmenden Bedeutung der Universitäten, mit den steigenden Ansprüchen an die berufsmässige Ausbildung der höhern Staatsdiener, seit dem Ende des XVII. und dem Anfange des XVIII. Jahrhunderts die eigentlichen Vorbereitungsanstalten für die Universität; damit werden sie in das System des staatlichen Bildungslebens eingefügt. Natürlich kann der Staat hier nicht, wie bei der Volksschule, einen allgemeinen Zwang ausüben; aber er verlangt von jedem, welcher sich auf der Universität zum Dienste des Staates oder der Kirche, oder zu einem höhern, wissenschaftliche Bildung erfordernden Berufe (Arzt, Rechtsanwalt) vorbereiten will, vollständige Absolvirung aller Klassen des Gymnasiums. Die Reife des abgehenden Gymnasialschülers für das Universitätsstudium wird, beim Abgange vom Gymnasium, durch eine Prüfung ermittelt, welche früher auch in Preussen auf der Universität vorgenommen wurde, während durch spätere Erlasse angeordnet wurde, dass die Prüfung auf der Schule vor der Entlassung der Schüler stattzufinden habe. Seitdem ist das Abiturientenexamen ein wichtiges Glied unseres öffentlichen Bildungswesens geworden, indem dessen vorschriftsmässiges Bestehen die unerlässliche Bedingung für das Universitätsstudium, für den Eintritt in den Staatsdienst und andere höhere Lebensberufe bildet. (Reglement vom 4. Juni 1834 für die Prüfung der zu den Universitäten übergehenden Schüler.)

Die heutige Einrichtung der preussischen Gymnasien ist weder durch ein Gesetz, noch durch eine allgemeingültige Verordnung regulirt, sondern beruht theils auf den in den Dienstinstruktionen für die Direktoren und Lehrer enthaltenen Bestimmungen, theils auf einzelnen Erlassen des Ministeriums der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten und der Provinzialschulbehörden. Das preussische Gymnasialrecht erscheint daher, bei aller sachlichen Ueber-

---

II. Abth. Das Lehramt und die Lehrer. Berlin 1868. Derselbe, Das höhere Schulwesen in Preussen. Historisch-statistische Darstellung im Auftrage des Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten. Berlin 1864 und B. II., die Jahre 1864—1869 umfassend. B. III. enthält die Jahre 1869—1873. Berlin 1874.

einstimmung, wesentlich als ein provinzielles; nur in einzelnen Punkten ist auch die formelle Einheit hergestellt.

Als Grundlage der deutschen und preussischen Gymnasialbildung erscheint das Studium der lateinischen und griechischen Sprache und des klassischen Alterthums überhaupt, nicht blos aus dem Grunde, weil dasselbe für einen gründlichen Betrieb der meisten gelehrten Berufszweige unentbehrlich ist, sondern besonders deshalb, weil nur durch das Medium dieser Sprachen der Geist klassischer Bildung, die Begeisterung für die Ideale der antiken Welt der Jugend gewonnen werden kann, weil die moderne Welt in den unverfälschten Quellen der klassischen Schriftsteller einen nie versiegenden Jungbrunnen besitzt. Aber die Gymnasien schliessen sich damit keineswegs gegen andere Bildungselemente ab. Deutsche Sprache, Geschichte und Literatur, Mathematik und Physik bedürfen, neben den klassischen Sprachen, einer umsichtigen Pflege. Bei verbesserter Methode wird eine Vereinigung der geschichtlich-philologischen mit der mathematisch-naturwissenschaftlichen Bildung auf unsern Gymnasien durchgeführt werden können, welche dieselbe wieder zur allgemeinen Bildungsstätte für alle, höherer Bildung nachstrebenden Klassen der Nation machen kann.

Neben den Gymnasien bestehen in Preussen Realschulen und höhere Bürgerschulen, deren gemeinsame Aufgabe es ist »eine allgemeine wissenschaftliche Vorbildung zu denjenigen Berufsarten zu geben, für welche Universitätsstudien nicht erforderlich sind«, also besonders für alle höhern Berufszweige des wirthschaftlichen Lebens. Auch in Betreff dieser Bildungsanstalten fehlt es in Preussen an einer organischen Gesetzgebung. Als Norm für dieselben kommt die von dem Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten erlassene »Unterrichts- und Prüfungsordnung der Realschulen und höhern Bürgerschulen« vom 6. Oktober 1859 in Betracht. Die mit dem Namen der Realschulen bezeichneten Lehranstalten werden in eine erste und zweite Ordnung eingetheilt. Wie bei den Gymnasien, so findet auch bei den Realschulen eine Abiturientenprüfung statt, deren Bestehen zum Eintritt in gewisse Zweige des Staatsdienstes befähigt.

Der Staat erkennt keine allgemeine gesetzliche Verpflichtung an, überall höhere Schulen zu gründen. Daher geht die Gründung derselben häufig von städtischen Gemeinden aus. Zur

Errichtung einer höhern Schule ist die Genehmigung des Ministeriums der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten erforderlich. Diese wird nur gewährt, wenn von der Kommune eine angemessene Dotation der Schule gewährleistet, der Nachweis eines zweckmässig eingerichteten Lokals für dieselbe erbracht und ein Statut vorgelegt wird, worin die Anstalt als selbstständige juristische Person qualificirt wird. Auch muss von Seiten des städtischen Schulpatronates die Verpflichtung übernommen werden, jeder Zeit, nach Massgabe des von der Aufsichtsbehörde zu beurtheilenden Erfordernisses, für Anstellung qualificirter Lehrer Sorge zu tragen und die Pensionsansprüche derselben gemäss den darüber bestehenden gesetzlichen Bestimmungen sicher zu stellen.

Dagegen war der unter dem Ministerium von Mühler behauptete Verwaltungsgrundsatz, dass jeder höhern Anstalt dieser Art ein besonders konfessioneller Charakter beigelegt werden müsse, in den Gesetzen nirgends begründet.

Die höhern Lehranstalten in Preussen, Gymnasien und Realschulen, sind gegenwärtig entweder königlichen oder städtischen oder auch gemischten Patronates; dagegen finden die allgemeinen Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Civilbeamten ohne Unterschied auf alle Lehrer an höhern Schulen statt.

Die Universitäten.*)

Die ältesten Universitäten gehören Italien an, waren aber daselbst anfangs nur Bildungsanstalten für einzelne Berufszweige, so

---

*) Ueber die Idee der Universitäten: Schleiermacher, Gelegentliche Gedanken über die Universitäten im deutschen Sinne. Berlin 1808. v. Savigny, Wesen und Werth der deutschen Universitäten, in Ranke's historisch-politischer Zeitschr. B. I. 1832. S. 569 ff. K. H. Scheidler, Idee der Universität, Jena 1838. E. Zeller, Gedanken über deutsche Universitäten, in Schwegler's Jahrb. der Gegenwart. Tüb. 1848. S. 1073. (Bekker), Von deutschen Hochschulen. Allerlei, was da ist und was da sein sollte. Berlin 1869. (Muther), Die Reform der deutschen Universitäten, in Glaser's Jahrb. der Gesellschafts- und Staatsw. Jahrg. 1869. In geschichtlicher Hinsicht: Meiner's Geschichte der Entstehung und Entwicklung der hohen Schulen unseres Erdtheils. Göttingen 1802—5. L. Passow, Beiträge zur Geschichte der deutscheu Universitäten im 14. Jahrhundert. Berlin 1836. Zarncke, Die deutschen Universitäten im Mittelalter. Beiträge zur Geschichte und Charakteristik derselben. Leipz. 1851. Dietrici, Geschichtliche und statistische Nachrichten über die Universitäten im preussischen Staate. Berlin 1836. Ueber das Universitätsrecht der Gegenwart: v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §§. 507 bis 510. Derselbe, Preussisches Unterrichtswesen II. S. 367 ff. Pözl, Bayerisches Verfassungsrecht (4. Aufl.) §. 92, Bayerische Verwaltungslehre 3. Aufl. §. 222.

Bologna für die Rechtswissenschaft, Salerno für die Medicin. Erst seit dem XIV. Jahrhundert entstanden auch in Deutschland Universitäten (zuerst Prag 1348), nahmen aber daselbst den Charakter von Anstalten an, welche den gesammten Umfang aller wissenschaftlichen Bildung umfassen und in ihrer höchsten zeitlichen Ausbildung darstellen sollten. Aus der blossen universitas im juristisch-korporativen Sinne wurde auf deutschem Boden die universitas im literarisch-wissenschaftlichen Sinne.

Im Mittelalter hatten die Universitäten einen ständischen Charakter, Prälatenrechte auf den Landtagen, ihr eigenes selbstgewähltes Oberhaupt, ihr Vermögen meist in herrschaftlichem Grundbesitze, ihre Gerichtsbarkeit, ihre Autonomie. Die unentwickelte Staatsgewalt kümmerte sich um dieselben so gut wie gar nicht.

Eine Veränderung trat mit dem XVII. Jahrhundert ein. Der zum Selbstbewusstsein erwachende Territorialstaat bedurfte eines Beamtenstandes, dessen juristische Bildung, auf Grundlage des römischen Rechtes, eine bedeutsame Waffe der Fürstengewalt gegen das Ständethum wurde. Seit den Zeiten der Reformation wird auch die wissenschaftliche Ausbildung der Kirchendiener eine den Staat interessirende Angelegenheit. So zieht der Staat das bis dahin autonome Universitätswesen in den Bereich seiner Verwaltung und macht dasselbe zum höchsten Gliede seines Bildungssystems. Allerdings gilt das Recht, Universitäten zu errichten, als ein Reservatrecht des Kaisers. Seit dem XVI. Jahrhundert wird den Territorialgewalten das Recht auf Errichtung von Lehranstalten jeder Art zugestanden, soweit dieselben keine akademischen Würden ertheilen. Dagegen dürfen eigentliche Universitäten mit der »potestas omne genus honorum academicorum per totum imperium conferendi« nur mit kaiserlichem Privilegium errichtet werden, welches seit der Reformation, besonders bei den Protestanten, die früher für nothwendig gehaltene päpstliche Bestätigung vertrat. Dieses kaiserliche Reservatrecht blieb bis zum Ende des deutschen Reiches anerkannt[1], hatte aber für

---

v. Mohl, Polizeiw. 3. Aufl. I. §. 82. Derselbe, Staatsr., Völkerrecht und Politik. III. 2. 1869. S. 112—242. J. W. Koch, Die preussischen Universitäten. Eine Sammlung der Verordnungen, welche die Verfassung und Verwaltung dieser Anstalten betreffen. Berlin 1839. 2 Bde. in 3 Abtheilungen. Uebersichtlich Marquardsen in Bluntschli's Staatswörterbuche B. X. S. 677—727. Art. Universität.

1) Die zahlreichen ältern Schriften hierüber bei Pütter, Liter. des Staatsr. Th. III. S. 589 ff. H. A. Zachariä, B. II. §. 199. S. 383. Moser, Von den

das Universitätswesen weiter keine praktische Bedeutung, da der Kaiser, abgesehen von dem formellen Akte der Privilegienertheilung, für die Universitäten, ausserhalb seiner Erblande, nichts that und nichts thun konnte. Thatsächlich waren die Universitäten rein territoriale Staatsanstalten. Seit dem Ende des XVIII. Jahrhunderts erscheinen die Universitäten überall als staatliche Berufsbildungsanstalten, welche vom Staate Lehraufgabe und Studienordnung vorgeschrieben bekommen, von ihm unterhalten werden, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen und unter dem allgemeinen bürgerlichen Rechte stehen. Ihre Lehrer und Beamten gelten als Staatsdiener, wenn auch mit mannigfachen, durch ihre Stellung bedingten Sonderrechten. Diesem, damals bereits in Deutschland gemeinrechtlich gewordenen Zustand hat das A. L.-R. einen entsprechenden Ausdruck gegeben, wenn es sagt: »Universitäten sind Veranstaltungen des Staates.« Dennoch sinken die Universitäten in Deutschland niemals zu blossen staatlichen Fachbildungsanstalten herab. Nachdem sie im XVIII. Jahrhundert den nothwendigen Uebergang zu Staatsanstalten durchgemacht haben, hält das deutsche Universitätsverwaltungsrecht folgende Grundsätze fest:

1) Zu jeder Zeit hat die deutsche Gesetzgebung, wie sie auch in allen Universitätsstatuten Ausdruck findet, anerkannt, dass die Universitäten — neben ihrer Aufgabe Fachbildungsanstalten für den Staats- und Kirchendienst zu sein — zu Trägern der Wissenschaft und der höchsten geistigen Bildung der Nation berufen sind. Verbindung dieser beiden Momente ist der Grundgedanke der deutschen Universität, welcher sich in dem Vorhandensein einer philosophischen Fakultät, als der Vertreterin der Einheit aller Wissenschaften, sowie in dem Vorhandensein der übrigen Fakultäten, als höchster Fachbildungsträger, ausspricht. Die Verbindung der höchsten allgemeinen Geistesbildung mit der vollendetsten Form der speziellen Berufsbildung ist das auszeichnende Wesen der deutschen Universität, während man in Frankreich die wissenschaftliche Einheit in Fachbildungsanstalten aufgelöst, in England die Fachbildung von der Universität ausgeschlossen hat. Die deutsche Universität hat ihre Aufgabe aber niemals in der

---

kaiserl. Regierungs-Rechten S. 266. 569. v. Berg, Handb. des Polizeirechts II. S. 309 ff.

blossen Lehrthätigkeit erschöpft. Der Staat verlangt von ihren Lehrern, dass sie nicht blos die Wissenschaft vortragen, wie sie ist, sondern dass sie dieselbe durch selbstständige Forschung weiter fördern. Die deutsche Universität soll nicht blos Lehrkörper, sondern Brennpunkt des wissenschaftlichen Lebens überhaupt sein. Nur eine Verwaltung, welche diese hohe Auffassung festhält, entspricht dem Grundgedanken der deutschen Universität.

2) Die Universitäten sind nicht mehr, wie im Mittelalter, ständische Korporationen mit voller Autonomie, sondern Staatsanstalten. Als solche stehen sie unter der Gesetzgebung, Oberaufsicht und Leitung des Staates; aber innerhalb dieser gesetzlichen Schranken gebührt ihnen ein Recht der Selbstverwaltung, besonders auf wissenschaftlichem Gebiete, in weitgehender Weise. Ueberall geniessen sie das Recht einer Korporation.

3) Zum Wesen der deutschen Universität gehört ferner die Lehr- und Lernfreiheit, wodurch sie sich von allen schulmässigen Anstalten unterscheiden. Der Art. 20 der V.-U.: »Die Wisscnschaft und ihre Lehre ist frei« bezieht sich vorzugsweise auf die Universitäten. Weder die Form der Vorträge, noch der Inhalt der Lehre darf den Professoren vorgeschrieben werden. Nur die aus der Persönlichkeit des Lehrers selbst hervorgewachsene Methode kann die Zuhörer für die vorgetragene Wissenschaft gewinnen. Alle Vorschriften über Lehrbücher, Systeme u. s. w. sind mit dem Grundsatze der Lehrfreiheit unverträglich. Selbst Irrthümer dürfen nicht durch staatliche Vorschriften bekämpft, sondern nur durch die Wissenschaft selbst widerlegt werden. Dagegen hat auch die akademische Lehrfreiheit ihre Grenzen in der allgemeinen Staatsordnung, in der öffentlichen Moral und den Rechten anderer Persönlichkeiten.

Der Lehrfreiheit der Docenten entspricht die Lernfreiheit der Studirenden, denen die Wahl ihrer Lehrer, die Reihenfolge der Vorlesungen, selbst der Besuch oder Nichtbesuch der angenommenen Vorlesungen freigegeben ist. Dieselbe geht aber nicht soweit, dass jeder Missbrauch derselben zulässig wäre. Durch notorischen Unfleiss geht der Studirende des akademischen Bürgerrechts verlustig. Auch ist der Staat, trotz der akademischen Lernfreiheit berechtigt, für diejenigen Studirenden, welche dereinst in seinen unmittelbaren Dienst treten oder gewisse öffentliche Berufe

im Staate ausüben wollen, den Nachweis eines bestimmten Bildungsganges vorzuschreiben, während für solche, welche blos um ihrer eigenen Ausbildung willen die Universität besuchen, s. g. Pflichtvorlesungen unzulässig sind. Das beste Korrektiv gegen die Missbräuche der akademischen Lernfreiheit bleibt ein wohlgeordnetes, wahrhaft wissenschaftliches Prüfungswesen.

Die Korporation der Universität besteht aus der Gesammtheit der Lehrer, aus den immatrikulirten Studenten und aus den zur Geschäftsführung angestellten Beamten und Unterbeamten. Jede preussische Universität ist in die althergebrachten vier Fakultäten der Theologie, der Jurisprudenz, der Medicin und der Philosophie abgetheilt. In Breslau und Bonn tritt dazu noch eine Fakultät der katholischen Theologie. Die zu einer Fakultät gehörigen ordentlichen Professoren bilden, als Fakultät im engern Sinne, eine akademische Behörde, an deren Spitze ein aus ihrer Mitte jährlich erwählter Dekan steht. Zur Wahrnehmung der gemeinsamen Angelegenheiten der Universität, sowie zur Beaufsichtigung der Studirenden und zur Ausübung der Disciplinargewalt über dieselben wird durch sämmtliche ordentliche Professoren ein Ausschuss, der Senat, gewählt, welcher aus dem Rektor, aus ordentlichen Professoren und dem Universitätsrichter besteht. Der Universität steht über sämmtliche Studirende, freilich innerhalb sehr eng gezogener Schranken, die akademische Gerichtsbarkeit zu. Die Fakultäten haben das Recht, die hergebrachten akademischen Würden zu ertheilen. Die Universitäten stehen unmittelbar unter dem Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten, als dessen Organe bei den einzelnen Universitäten Kuratoren fungiren. Die innere Verfassung der neun preussischen Universitäten: Berlin, Breslau, Bonn, Halle, Königsberg, Göttingen, Greifswald, Kiel und Marburg, die Rechte des akademischen Senates und des jedesmaligen Rektors in Besorgung und Verwaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten sind durch die Statuten jeder Universität näher bestimmt.

Spezielle Fachbildungsanstalten.

Neben den Universitäten, als den Fachbildungsanstalten für die s. g. gelehrten Berufe, sind in Preussen Lehranstalten entstanden, welche die Ausbildung für die höhern wirthschaftlichen Berufe, sowie für die Ausübung der Künste zum Zweck haben.

Dahin gehören »die königliche Gewerbeakademie zu Berlin«, welche ihre Organisation durch das Regulativ des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten vom 5. Juni 1850 und durch dasselbe Ministerium ein neues Regulativ vom 23. August 1860 erhalten hat; die Bauschulen, an deren Spitze die königliche Bauakademie steht, deren Errichtung auf den Vorschriften desselben Ministeriums vom 3. September 1868 beruht; die landwirthschaftlichen Lehranstalten, welche theils mit Universitäten in Verbindung stehen, wie Eldena mit Greifswald, Poppelsdorf mit Bonn, theils nicht, wie Proskau bei Oppeln, wie die Forstanstalten zu Neustadt-Eberswalde und zu Münden; die Bergwerksschulen, an deren Spitze die königliche Bergakademie zu Berlin (A. h. Erl. vom 28. September 1863) steht.

Bezeichnend für den speziell technischen Charakter dieser Anstalten ist es, dass sie nicht unter dem Unterrichtsministerium, als der Centralbehörde der Verwaltung der allgemeinen geistigen Bildung, sondern unter einem speziellen Fachministerium stehen, so die Gewerbe- und Bauakademie unter dem Handelsministerium, die landwirthschaftlichen Lehranstalten unter dem Ministerium der Landwirthschaft, die Forstakademien unter dem Finanzministerium; dagegen ressortiren sämmtliche der Kunst gewidmeten Lehranstalten, wie die mit der königlichen Akademie der Künste zu Berlin verbundenen Lehrinstitute, die königlichen Kunstakademien zu Düsseldorf und Königsberg, das königliche Musikinstitut zu Berlin u. s. w. vom Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten.

§. 226.

b. Sorge des Staates für die allgemeine Volksbildung.*

Bei weitem das Einflussreichste, was die Verwaltung des Staates für die sittliche und intellektuelle Bildung des Volkes thun kann, ist die im vorigen Paragraphen erörterte Sorge für die Erziehung und den Unterricht der Jugend in allen ihren Stufen von der Volksschule bis zur Universität. Aber damit ist noch nicht

---

*) v. Mohl, Polizeiwissensch. Th. I. B. 2. Bluntschli, Allgem. Staatsr. Kap. IX. v. Stein, Handb. der Verwaltungslehre S. 134. Derselbe, Verwaltungslehre Th. VI. (1868): Das allgemeine Bildungswesen. Medikus Art. Kulturpolizei in Bluntschli's Staatsw. B. VI. S. 149—162.

alles geschehen. Auch für die allgemeine Bildung des Volkes, einschliesslich der Erwachsenen, hat der Staat, abgesehen von jeder speziellen Fachbildung, zu arbeiten, indem er bald positiv fördernd, bald negativ abwehrend eintritt. Allerdings soll die allgemeine Bildung frei sein in ihrer Entwicklung; nur was das Volk sich selbst schafft und erarbeitet, hat wahren Werth für sein geistiges Leben. Auch hier soll die staatliche Verwaltung nur aushelfend eintreten, wo es sich um Herstellung von Anstalten handelt, welche über die Kräfte des Einzelnen und des freien Vereinswesens hinausgehen. So entsteht ein System öffentlicher Bildungsanstalten, welche nicht einem speziellen Zwecke, nicht einem einzelnen Berufe oder Stande dienen, auch nicht der Erziehung der Jugend, sondern der allgemeinen Geistesbildung des Volkes überhaupt. Während der antike, besonders der hellenische Staat hier eine unendlich schöpferische Kraft bewies, kannte der Staat des Mittelalters diese Aufgabe kaum.

Die ersten Einrichtungen solcher Art schuf in neuerer Zeit der fürstliche Absolutismus. Nach dem Vorbilde Ludwigs XIV. wollten die deutschen Fürsten auch Wissenschaft und Kunst dem Glanze der Krone dienstbar machen. So entstehen die s. g. Akademien, vom Staate begründete, mit äussern Mitteln und Glanz ausgestattete Vereine wissenschaftlicher Männer, welche, ohne jeden unmittelbaren Lehrzweck, die Aufgabe haben, sich selbst und durch ihr Beispiel auch Andere in der höhern Ausbildung der Wissenschaften zu fördern. Nach dem Muster der in Frankreich von Ludwig XIV. begründeten Akademie, arbeitet Leibnitz an allen europäischen Höfen für Gründung derartiger Anstalten. So entsteht auch in Preussen die königliche Akademie der Wissenschaften zu Berlin, gegründet im Jahre 1700, vollständig eingerichtet 1710, neu organisirt durch Friedrich den Grossen 1744. In gleicher Tendenz wird »die königliche Akademie der Künste« zu Berlin »als öffentlich konstituirter Verein der anerkannten Meister jedes Faches der Kunst« im Jahre 1699 gegründet. In derselben Zeit entstehen überall in Deutschland Bibliotheken, Museen, Bildergallerien und Theater.[1] Haben diese Anstalten in ihren Anfängen auch nur den Zweck, dem

1) Das deutsche Theater und seine Zukunft. Von einem Staatsbeamten. Berlin 1876.

Glanze des Hofes und der Repräsentation ihrer fürstlichen Gründer zu dienen, so bringen sie doch zuerst den Gedanken zur Geltung, dass auch Wisenschaft und Kunst ein bedeutsames Element im öffentlichen Leben sind, dass sie der materiellen Förderung, wie der ehrenden Anerkennung von oben bedürfen. Was fürstliches Mäcenatenthum im XVIII. Jahrhundert ins Leben gerufen, wird im XIX. Jahrhundert als Staatsaufgabe anerkannt. Aus den Hofanstalten werden jetzt Staatsanstalten, welche eine organische Stellung im öffentlichen Bildungswesen erhalten, auf den Staatshaushaltsetat übernommen und von dem Ministerium der Unterrichtsangelegenheiten, als »dem Organe der Verwaltung des gesammten geistigen Lebens« geleitet werden. Gerade auf diesem Gebiete ist dem modernen Staate eine ebenso reiche, als dankbare Aufgabe gesteckt. Es gilt unserm deutschen Volksleben etwas von jenem idealen Schönheitssinne einzuhauchen, welcher einst, im Blüthealter der Menschheit, den Staaten der Hellenen eine so unvergängliche Bedeutung gegeben hat. In der Gründung wissenschaftlicher Anstalten, in der Errichtung öffentlicher Monumente, in der auch künstlerisch vollendeten Form öffentlicher Gebäude, in der ästhetischen Anordnung volksthümlicher Feste, huldigt der moderne Staat, als Träger der allseitigsten humanen Bildung, den Ideen des Wahren, Guten und Schönen.

§. 227.

c. Abwehr von Gefahren, welche der öffentlichen Sittlichkeit drohen (Sittenpolizei).*

Nichts ist eine so freie That des Individuums, als seine sittliche Vervollkommnung. Jede Anwendung von Zwang würde auf diesem Gebiete mit der persönlichen Freiheit in Widerspruch treten und die Sittlichkeit selbst aufheben, welche nicht in äussern Handlungen, sondern nur in innerer Gesinnung besteht. Dennoh wäre es unrichtig, wenn man der Staatsgewalt jede Pflicht zur Förderung

---

*) J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Polizeisachen. Kap. VI. S. 101 ff. v. Berg, Handbuch des Polizeirechts. Th. III. S. 1—18. Th. IV. S. 810 ff. H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Th. II. §. 188. S. 325. v. Mohl, Würtemb. Staatsr. Th. II. S. 428 ff. v. Rönne, Preuss. Staatsr. Th. II. Abth. 2. §. 398. S. 194 ff. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. (3. Aufl.) §. 121. S. 285 ff. v. Stein, Handb. S. 135.

der Sittlichkeit absprechen, sie dem sittlichen Prinzip gegenüber gleichgültig machen wollte. Vielmehr liegt es in der allseitigen Aufgabe des Staates, einerseits äussere Hindernisse zu entfernen, welche den Menschen in der Ausbildung seines sittlichen Wesens hindern und durch die Anstrengungen der Einzelnen nicht überwunden werden können, andrerseits positive Anstalten ins Leben zu rufen, welche der Förderung der Sittlichkeit dienen und zu gleicher Zeit über die Kräfte und Befugnisse des Einzelnen hinausgehen. Freilich ist die Zahl wirklich zweckentsprechender positiver Beförderungsmittel der Tugend gering und die Wirkung derselben oft prekär, z. B. ein System öffentlicher Belohnungen und Anerkennungen. Bei weitem das wichtigste Beförderungsmittel besteht darin, dass beim Unterrichte der Jugend, neben der intellektuellen Bildung, auch die des Charakters, als wichtige Aufgabe der Volkserziehung ins Auge gefasst wird. Vor allem hat der Staat hier auf die Mitwirkung der Kirche[1] zu rechnen, welche auf das Gewissen und die innere Seelenstimmung der Menschen einzuwirken vermag, während er mit seinen äusserlichen Mitteln auch nur auf die zur Erscheinung kommenden äussern Handlungen seinen Einfluss erstrecken kann. Die eigentliche Aufgabe des Staates auf diesem Gebiete bleibt daher vorzugsweise die negative, polizeiliche Thätigkeit, welche darauf gerichtet ist, äussere Gefahren und Hindernisse zu beseitigen oder wenigstens zu vermindern, welche der Reinheit der Sitten drohen (Sittenpolizei).

Ist die innere sittliche Vervollkommnung des Einzelnen lediglich individuelle Sache, so ist doch die äussere sittliche Ordnung, die s. g. öffentliche Sittlichkeit, ein Gut der menschlichen Gemeinschaft, welches dieselbe zu schützen Ursache hat, indem grobe Verletzungen dieser Ordnung durch das schlimme Beispiel und die darin liegende Verführung allgemein demoralisirend

---

1) Bluntschli, Allg. Staatsr. B. VII. Kap. 9 sagt: »In höherem Grade ist es der Beruf der Kirche, der moralischen Seite der menschlichen Gemeinschaft ihre Aufmerksamkeit und Sorge zuzuwenden, als es die Pflicht des Staates ist, die moralische Gesundheit des Volkes durch seine Polizei zu fördern. Die Wirksamkeit der Kirche ist denn auch auf diesem Gebiete unmittelbarer und fruchtbarer, als die des Staates sein kann. Wenn die Kirche, ihrer Mission treu, die Religiosität erweckt und lebendig erhält, wenn sie den Menschen wirklich mit Gott versöhnt und einigt, so ergiesst sich von ihr die unerschöpfliche Quelle der sittlichen Kraft und Reinigung über das Volk.«

wirken. Schon früh beginnt der Staat den Kampf gegen die Unsitte, d. h. gegen die gröbsten Verletzungen der öffentlichen Sittlichkeit. Dies ist besonders der Standpunkt der Reichspolizeiordnungen, welche namentlich gegen »das Fluchen, Schwören und Gotteslästern, gegen das übermässige Trinken und Zutrinken, gegen leichtfertige Beiwohnung und Kuppelei« gerichtet sind. Während die Carolina die eigentlichen Verbrechen, d. h. die Brüche der öffentlichen Rechtsordnung mit peinlichen Strafen belegt, verfolgen die Reichspolizeiordnungen die Verletzungen der öffentlichen Sittlichkeit.

Der eudämonistische Polizeistaat des XVIII. Jahrhunderts glaubte sich befugt, alles zu verbieten, zu verhindern, zu bestrafen, was ihm — besonders vom Standpunkte seiner rationalistischen Aufklärung aus — als unsittlich oder als Unsitte erschien. Die damalige Polizeiwillkühr erlaubte sich fast jeden Eingriff in die individuelle Freiheit, in das Innere der Familie und des Hauses. Den Wendepunkt bildet auch hier die am Ende des XVIII. Jahrhunderts lebendig auftretende Idee des Rechtsstaates, welche den Bürger lediglich dem Gesetze unterwirft und jede ungesetzliche Beschränkung der persönlichen Freiheit durch die Behörden beseitigt wissen will. In diesem Sinne sucht man auch das bestehende ziemlich willkührliche Strafrecht der Polizeibehörden gesetzlich zu fixiren, indem man auch die Verletzungen der öffentlichen Sittlichkeit, als Polizeiübertretungen, in das Strafgesetzbuch aufnimmt. Dieser Richtung ist auch das jetzt in ganz Deutschland geltende Strafgesetzbuch des deutschen Reiches gefolgt, welches eine grosse Anzahl von Polizeiübertretungen, als Verletzungen der sittlichen Ordnung, in sich aufgenommen hat. Damit ist aus dem Sittenpolizeirecht ein Sittenstrafrecht geworden. Hier hat die Polizei dem Strafrichter Platz gemacht. Dennoch bleibt der Polizei noch immer ein gewisser Spielraum übrig, wo es sich um Handlungen oder Zustände handelt, welche eine Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit enthalten, ohne im Strafgesetzbuche verboten zu sein. Zwar kommt hier der Polizei kein eigentliches Strafrecht zu: »nulla poena sine lege poenali«, wohl aber ein Verhinderungs- und Verhütungsrecht, wobei sie in dieser ihrer negativen Thätigkeit, wenn sie überhaupt wirksam werden soll, auch zur Anwendung von Zwang befugt sein muss. Dieses Verhütungs- und Verhinderungsrecht der Polizei bekämpft

besonders solche Verletzungen der öffentlichen Sittlichkeit, welche durch ihre Häufigkeit, ihren Reiz, ihr böses Beispiel verderblich wirken. Massgebend ist dabei in erster Linie das gegebene öffentliche Aergerniss, während die Polizei nicht befugt ist, unaufgefordert durch ein öffentliches Aergerniss oder durch die Folgen einer Gesetzesverletzung, das Privatleben der Bürger nach unsittlichen Handlungen zu durchforschen, welche lediglich vor das Forum ihres Gewissens gehören.

Die Polizei tritt mit »ihren Massregeln gegen unmittelbare Anreizungen zur Unsittlichkeit« besonders der Unzucht, der Völlerei, der Spielsucht entgegen.

Das deutsche Strafgesetzbuch bedroht eine Reihe von Verbrechen und Vergehen gegen die geschlechtliche Sittlichkeit mit peinlichen Strafen. Abgesehen von diesen strafrechtlichen Fällen, wo die Polizei zu dem Zwecke einzuschreiten hat, um dem begangenen Verbrechen oder Vergehen nachzuforschen und die Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft herbeizuführen (gerichtliche Polizei), bestehen in Preussen noch mehrfache sittenpolizeiliche Vorschriften, welche vorzüglich den Zweck haben, die öffentliche Sittlichkeit durch Beseitigung der Anreizung zur Unzucht und durch Entfernung schädlicher Beispiele zu fördern. Bei der Aufsicht über die der Prostitution ergebenen Frauenzimmer, welche sich bestimmten polizeilichen Anordnungen zu unterwerfen haben, kommt ebensowohl der Gesichtspunkt der Sitten-, als der der Sanitätspolizei zur Geltung. Da die häufigen öffentlichen Tanzlustbarkeiten oft Verführung zur Unzucht gewähren, so ist durch Polizeiverordnungen vorgeschrieben, dass es zur Veranstaltung derselben der besondern Bewilligung der Polizei bedarf und dass insbesondere auch die Dauer solcher Vergnügungen der polizeilichen Festsetzung unterliegt. Aus gleichem Grunde beaufsichtigt die Polizei alle öffentlichen Lustbarkeiten, besonders die Schauspiele und Schaustellungen aller Art. Auch ist im Strafgesetzbuche §. 184 mit Strafe bedroht der Verkauf, die Vertheilung und Verbreitung unzüchtiger Schriften, Abbildungen und Darstellungen, sowie deren Ausstellung oder Anschlagung an Orten, welche dem Publikum zugänglich sind.

An und für sich ist Unmässigkeit im Genuss geistiger Getränke, s. g. Völlerei, nicht strafbar, wohl aber wird derjenige nach dem deutschen Strafgesetzbuche §. 361 mit Haft bis zu sechs

Wochen bedroht, »welcher sich dem Trunke dergestalt ergiebt, dass er in einen Zustand geräth, in welchem zu seinem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung er verpflichtet ist, durch Vermittlung der Behörde fremde Hülfe in Anspruch genommen werden muss«. Auch können dergleichen Individuen der Landespolizeibehörde überwiesen werden, um sie bis zu zwei Jahren im Arbeitshause unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden.

Da das Laster der Trunkenheit bei weiter Verbreitung auf das ganze Volk demoralisirend wirkt, so bestehen gesetzliche Vorschriften, deren Zweck darauf gerichtet ist, der Völlerei vorbeugend entgegenzutreten. Dahin gehört der überall in Deutschland bestehende, auch in der Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 beibehaltene Grundsatz, dass der Betrieb der Gast- und Schankwirthschaft, sowie des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus durch eine polizeiliche Erlaubniss bedingt ist, ferner die Vorschrift einer Polizeistunde, deren Uebertretung mit Strafe bedroht ist. Auch dürfen in Preussen die Schankwirthe solchen Personen, welche ihnen von der Ortspolizeibehörde als Trunkenbolde bezeichnet werden, keinen Branntwein verabreichen, ja nicht einmal in der Gaststube dulden (v. Rönne, II. B. S. 198).

Gewisse Arten von Spielen, besonders Glücksspielen, sind aus sittenpolizeilichen Gründen durch das Strafgesetzbuch §. 284 ff. verboten. Besonders harten Strafen unterliegt jeder gewerbsmässige Betrieb von Glücksspielen. Eine besondere Anreizung gaben die öffentlichen Spielbanken, welche zu beseitigen alle Bestrebungen der Volksvertretungen, besonders auch der deutschen Nationalversammlung (Beschluss vom 1. December 1848) nicht im Stande waren. Erst das norddeutsche Bundesgesetz vom 1. Juli 1868 hat bestimmt, dass öffentliche Spielbanken weder koncessionirt noch geduldet werden dürfen und dass die bereits koncessionirten Spielbanken bis zum 31. December 1872 geschlossen werden müssen. Erst damit ist der unserm deutschen Staatswesen anhaftende Flecken von Staatswegen koncessionirter öffentlicher Spielbanken getilgt worden.

C. Sorge des Staates für die wirthschaftliche Förderung seiner Angehörigen.

§. 228.

Die Volkswirthschaftspflege im System der innern Verwaltung.

Das wirthschaftliche Leben ist in erster Linie Privatsache. Aber auch hier lehrt die Erfahrung, dass weder der Einzelne, noch die Familie, noch der blosse Privatverein alle Bedingungen schaffen können, welche zu einer höhern Entwicklung des wirthschaftlichen Lebens erforderlich sind. Sowohl die Beseitigung gewaltiger elementarer Hindernisse, welche dem wirthschaftlichen Erwerb in den Weg treten, als auch die Schaffung umfangreicher Beförderungsmittel des wirthschaftlichen Lebens liegen ausser dem Bereiche der Privatkraft. Sobald man daher den Staat als den Träger aller menschlichen Gesammtinteressen erkannt hat, stellt man an ihn die Anforderung, auch die wirthschaftlichen Interessen seiner Bürger zu fördern, soweit dazu die Einzelkraft nicht ausreicht und der moderne Staat unterzieht sich gerade dieser Aufgabe mit zunehmendem Eifer. Die Gesammtthätigkeit des Staates, welche darauf gerichtet ist, diejenigen materiellen Voraussetzungen zu beschaffen, ohne welche der Einzelne seine wirthschaftliche Entwicklung nicht vollständig erreichen kann, bezeichnen wir als die Volkswirthschaftspflege. Dieselbe hat allerdings die Gesetze der Volkswirthschaftslehre als massgebend zu beachten, fällt aber keineswegs mit derselben zusammen und darf auch nicht blos als »angewandte Nationalökonomie« betrachtet werden; sie empfängt vielmehr ihr oberstes Prinzip aus dem Wesen des Staates und nimmt als »die wirthschaftliche Verwaltung« ihren organischen Platz in der Verwaltungslehre ein. Ebenso unrichtig ist es, dieselbe als einen Zweig der Staatswirthschaft anzusehen, welche es lediglich mit dem Haushalte zu thun hat, den der Staat, als selbstständige wirthschaftliche Persönlichkeit, zu führen hat. In der Staatswirthschaft sorgt der Staat für die nöthigen Einnahmen, um die ihm obliegenden Ausgaben zu bestreiten. Es kommt hier nur der finanzielle Gesichtspunkt in Betracht, d. h. die Rücksicht auf eine möglichst grosse und nachhaltige Einnahme des Staates, während bei der Volkswirthschaftspflege lediglich die Sorge des Staates für die wirthschaftliche Entwicklung seiner An-

gehörigen entscheidet. In frühern Zeiten waltete bei allen innern Staatsmassregeln der finanzielle Gesichtspunkt vor, z. B. bei der Post, der Münze, dass eine Unterordnung der Volkswirthschaftspflege unter die Staatswirthschaft allerdings erklärlich war; heut zu Tage bei dem klaren Bewusstsein über die Aufgaben des Staates, muss die in der Volkswirthschaftspflege zur Erscheinung kommende unmittelbare Sorge für das Volkswohl streng geschieden werden von der Staatswirthschaft, welche nur die Aufgabe hat, die materiellen Mittel zu beschaffen, damit der Staat nach allen Seiten hin seiner Pflicht genügen kann.

Die Volkswirthschaftspflege, welche dem Staate des Mittelalters so gut wie fremd war, ist seit dem XVII. Jahrhundert, unter dem Einflusse der eudämonistischen Staatslehre, ein hochwichtiger Theil der innern Verwaltung geworden und umfasst das wirthschaftliche Leben der Nation nach allen Richtungen hin.

Die Volkswirthschaftspflege hat es bald mit der Herstellung solcher Bedingungen zu thun, welche allen Zweigen des wirthschaftlichen Lebens gleichmässig zu Gute kommen, bald ist sie auf die Förderung einzelner Arten der wirthschaftlichen Thätigkeit gerichtet; darnach unterscheiden wir einen allgemeinen und einen besondern Theil der Volkswirthschaftspflege. Erst durch diese von Stein durchgeführte Unterscheidung kommt Ordnung und System in diesen Theil der Verwaltungslehre.

1. Allgemeiner Theil der Volkswirthschaftspflege.

§. 229.

a. Aufhebung wohlerworbener Privatrechte durch den Staat aus volkswirthschaftlichen Gründen (Enteignungsrecht).*

Das Wesen alles Privatrechts besteht darin, dass es dem Einzelnen um seiner selbst willen zusteht; Ausgangspunkt und

*) A. Thiel, Das Expropriationsrecht und das Expropriationsverfahren. Berlin 1866. Georg Meyer, Das Recht der Expropriation. Leipzig 1868. Häberlin, im Archiv für civil. Praxis B. XXXIX. S. 3—47. L. v. Stein, Verwaltungslehre B. VII. Entwährung (Grundentlastung, Ablösung, Gemeinheitstheilung, Enteignung und Staatsnothrecht). Stuttgart 1868. P. Laband, im Archiv für civil. Praxis LII. 1869. S. 169—182. H. Rösler, Verwaltungsr. B. I. §§. 195—200. Vor allem jetzt C. S. Grünhut, Das Enteignungsrecht. Wien 1873. Privatrechtlich: Förster, Theorie und Praxis II. §. 131. Dernburg, I. §. 34. S. 56—59.

Endzweck in diesem Bereiche ist das Einzelinteresse, es besteht »ad singulorum utilitatem«. Der Staat schafft nicht erst das Privatrecht, aber er nimmt es unter seinen Schutz: »jus privatum latet sub tutela juris publici.« Darauf beruht eine gewisse relative Selbstständigkeit des Privatrechts gegenüber der staatlichen Gewalt, seine Unverletzlichkeit, wie sie alle neuern Verfassungsurkunden, auch die preussische Art. 9, ausdrücklich aussprechen. Das Privatrecht, welches vom Staate erst sichern Rechtsschutz empfängt, muss sich aber auch der öffentlichen Rechtsordnung desselben einfügen. Das individuelle Einzelrecht wird näher begrenzt und bestimmt durch das höher stehende organische Gesammtrecht. Wo das individuelle und das staatliche Recht miteinander in Widerspruch treten, muss allerdings das erstere, als das niedere, dem höhern weichen, aber nur soweit, als dies mit Nothwendigkeit durch die Interessen der Gesammtheit geboten ist.

Das vollkommenste aller Privatrechte, das Eigenthum selbst, muss sich aus Gründen des öffentlichen Wohles zahlreichen Beschränkungen in seiner Ausübung unterwerfen, so den Vorschriften der Bau-, Flur- und Forstpolizei u. s. w. Da es, wie alle Rechte im Staate, der Gesetzgebung unterliegt, so können durch gesetzliche Normen immer neue allgemeine Beschränkungen und Belastungen des Eigenthums eingeführt werden, welche der einzelne Eigenthümer, als Ausfluss der souveränen Gesetzgebungsgewalt, sich gefallen lassen muss, ohne deshalb Anspruch auf Entschädigung erheben zu können, wenn diese nicht selbst im Gesetze ausgesprochen ist.

Aber es kommen auch Fälle vor, wo ein dringendes öffentliches Interesse den Staat nöthigt, in concreto das Eigenthum einzelner Bürger für seine Zwecke ganz in Anspruch zu nehmen. In diesem Falle muss das Privateigenthum an einem bestimmten Gegenstande dem Staatsinteresse weichen. Es ist dies jedenfalls der denkbar schwerste Konflikt, in welchen Privatrecht und öffentliches Recht mit einander treten. Ein so tief einschneidender Eingriff in das Privatrecht bleibt immer ein Ausnahmeakt, der nie weiter gehen darf, als dies das öffentliche Interesse unbedingt

---

O. Stobbe, B. II. Abth. I. §. 92. Vollständig findet sich die Literatur bei G. Meyer, Stein und Grünhut. Das neueste preussische Gesetz »über die Enteignung« vom 11. Juni 1874 ist kommentirt und herausgegeben von A. Dalcke. Berlin 1874.

erheischt. Mit den Anforderungen des letztern kann aber nur das Eigenthum eines Bürgers an einem einzelnen bestimmten Gegenstande, nie aber das Vermögen desselben überhaupt, als Inbegriff der einem Individuum zustehenden Werthe, in Widerspruch gerathen. Darum ist das, was dem Staate zum Opfer gebracht werden muss, nur das Eigenthum an einem konkreten Gegenstand, nie der darin enthaltene Vermögenswerth; das in einem Verhältniss zu einer speziellen Sache ausgestaltete Privatrecht schwindet, das Vermögen in seiner Totalität bleibt unberührt. Da alle Vermögensrechte ihren nach Geld zu veranschlagenden Werth haben, so ist der Staat verpflichtet und auch im Stande, den Eigenthümern, welchen er ihr Eigenthum an einer bestimmten Sache aus öffentlichen Interessen hinwegnimmt, als Aequivalent, eine volle Entschädigung für ihren Verlust in Geld zu gewähren, so dass diese Entschädigung rechtlich ganz an die Stelle des entzogenen Eigenthumsobjektes tritt. Mit Anerkennung dieses Grundsatzes sind die Merkmale eines geordneten Enteignungsrechts gegeben, welches jedem civilisirten Staate der Neuzeit unentbehrlich ist.

Obgleich das Enteignungsrecht wichtige privatrechtliche Wirkungen (z. B. Erwerb und Verlust des Eigenthums) enthält und deshalb auch im Systeme des Privatrechts erörtert werden muss, so wurzelt doch die Berechtigung des Staates zur Enteignung im öffentlichen Rechte, nicht im Privatrechte. Nicht der Staat, als Fiskus oder vermögensrechtliche Persönlichkeit, sondern als staatsrechtliche Persönlichkeit, übt einen obrigkeitlichen Akt aus, welchem sich jeder Unterthan unterwerfen muss, nicht kraft einer privatrechtlichen, etwa servitutartigen Verpflichtung, sondern in Folge seiner allgemeinen Unterordnung unter die Obrigkeit. Darum kann der Staat dieses Recht nur zur Erreichung öffentlicher Zwecke, im Interesse des Gemeinwohls, gebrauchen. Es wäre ein Missbrauch, wenn er dasselbe im vermögensrechtlichen Interesse einzelner Personen, etwa auch des Fiskus, ausüben wollte. Unter öffentlichen Zwecken kann man aber nicht blos solche Unternehmungen verstehen, welche dem Staate unmittelbar dienen, wie Festungen, Gerichtsgebäude. Wenn der Staat die Förderung volkswirthschaftlicher Interessen sich zur Aufgabe gemacht hat, so fallen auch derartige Unternehmungen, insoweit sie dem Gemeinwohle dienen, unter den Staats-

zweck und berechtigen zur Enteignung. Mit der Erweiterung der Staatszwecke erweitern sich auch die Fälle der Expropriation, deren Zulässigkeit in abstracto nach den positiven Gesetzen jedes Staates bestimmt, deren Anwendung in concreto durch die Staatsorgane festgestellt wird. (G. Meyer a. a. O., S. 178 ff.)

Schon im ältern deutschen Rechte kommen Fälle vor, wo der Eigenthümer zur Abtretung seines Eigenthums gezwungen werden konnte, so der Eigenthümer eines Hauses innerhalb des Weichbildes »zur Nothdurft der Stadtgemeinde« (Stobbe a. a. O., S. 156); doch war die Staatsgewalt im Mittelalter zu wenig entwickelt, um grundsätzlich für sich ein Enteignungsrecht in Anspruch zu nehmen, dessen sie, bei ihrer Unthätigkeit für gemeinnützige Zwecke, auch kaum bedurfte. Als die Territorialhoheit in Deutschland mehr erstarkt war, nahm sie zunächst, gestützt auf Bestimmungen des römischen Rechts, Enteignungen behufs der Begünstigung des Bergbaus vor. In den Bergordnungen des XV. Jahrhunderts findet das Enteignungsrecht seine erste Anwendung; später wurde dasselbe auch auf andere spezielle Zwecke, Errichtung von Deichen, Kanal- und Strassenbauten, ausgedehnt. Uebrigens bot das römische Recht hier keine festen Rechtsprinzipien dar, da der Kaiser und seine Beamten ganz nach Willkühr bestimmen konnten, in welchen Fällen und zu welchen Zwecken die Eigenthümer zur Abtretung gegen Entschädigung verpflichtet seien. (L. 9 C. de operibus publicis VIII, 12. Grünhut a. a. O., S. 18 ff.) Darum tappte auch die lediglich auf das römische Recht gestützte Theorie der Glossatoren und der spätern mittelalterigen Juristen ganz im Dunkeln. Erst Hugo Grotius gab der Lehre eine wissenschaftliche Basis, indem er das Enteignungsrecht auf das s. g. dominium eminens zurückführte, eine schiefe Bezeichnung, in welcher sich jedoch ein richtiger Begriff verbarg, indem Grotius darunter nicht etwa ein privatrechtliches Obereigenthum, sondern ein staatliches imperium verstand, kraft dessen er den Staat für befugt erklärte, von jedem Privaten die Aufopferung seines Eigenthums, im öffentlichen Interesse und gegen Entschädigung, zu verlangen. (Stein a. a. O., S. 165 ff.) Damit war das höhere Recht der Staatsidee gegenüber dem Privateigenthum anerkannt. Die Arbeit der Theorie blieb für die Gesetzgebung nicht verloren. Besonders früh kam in Frankreich das staatliche Enteignungsrecht zur gesetzlichen Anerkennung.

In Deutschland wird die Enteignung, als allgemeiner Rechts-

grundsatz, zuerst im Cod. Max. bavaricus civilis IV cap. 3 §. 2 ausgesprochen. Darauf folgte die Gesetzgebung des allgemeinen preussischen Landrechts, welches nicht nur in den §§. 73—75 der Einleitung das allgemeine Rechtsprinzip der Expropriation gesetzlich ausdrücklich anerkannte, sondern auch, abgesehen von der Regelung spezieller Rechtsmaterien, Th. I. Tit. 11. §. 4 ff. eine Reihe von Bestimmungen über die Handhabung des Enteignungsrechts traf.

Im Art. 17 der an die Spitze der französischen Verfassung von 1791 gestellten s. g. Menschenrechte wurde ausgesprochen:

»La propriété est inviolable et sacrée; nul peut en être privé, que lorsque la nécessité publique, légalement constatée l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.«

Mit diesem allgemeinen Grundsatze, welcher fast in alle neuern Verfassungen überging, war jedoch wenig genommen; es galt, denselben durch die Spezialgesetzgebung erst anwendbar zu machen. Auch hier ging Frankreich mit seinem Gesetze vom 10. März 1810 voran, »welches sowohl durch seinen Geist, als auch durch seine Prinzipien die wahre Basis der ganzen modernen Gesetzgebung in dieser Materie bildet« (Grünhut S. 46). Erst seit dieser Zeit hat sich ein eigentliches gesetzliches Enteignungsrecht ausgebildet und zwar sind die Grundsätze desselben, da das Bedürfniss der Abtretung für Strassenbauten, Kanäle, Eisenbahnen überall gleichmässig hervortrat, nicht nur in den einzelnen deutschen Ländern, sondern auch in allen übrigen Kulturstaaten mit einer solchen Uebereinstimmung festgestellt worden, dass man wohl von einem allgemeinen Enteignungsrecht aller civilisirten Völker sprechen kann.

Dem Aufschwunge des Handels und der Industrie in Preussen und dem dadurch gesteigerten Bedürfnisse nach verbesserten Verkehrsmitteln waren die gesetzlichen Vorschriften des A. L.-R. zu dürftig und mussten dieselben durch eine Reihe von Spezialgesetzen ergänzt werden. Darunter nimmt die erste Stelle das Gesetz vom 3. November 1838 ein, welches das Enteignungsverfahren auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens regelt. Art. 9 der V.-U., welcher das staatsrechtliche Prinzip der Enteignung von neuem bestätigt, stellt eine umfassende gesetzliche Regelung des Expropriationsrechts in Aussicht. Nach vielen gescheiterten Versuchen der Legis-

lation (Dalcke a. a. O. S. 7 ff.) kam endlich »das Gesetz über die Enteignung von Grundeigenthum« vom 11. Juni 1874 für den ganzen Umfang des preussischen Staats zu Stande. Die leitenden staatsrechtlichen Grundsätze desselben sind folgende:

1) Das Grundeigenthum kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles für ein Unternehmen, dessen Ausführung die Ausübung des Enteignungsrechts erfordert, gegen volle Entschädigung entzogen oder beschränkt werden. (§. 1.)

2) Die Entziehung und dauernde Beschränkung des Grundeigenthums erfolgt auf Grund einer Königlichen Verordnung, welche den Unternehmer und das Unternehmen, zu welchem das Grundeigenthum in Anspruch genommen wird, bezeichnet. (§. 2.) In untergeordneten Fällen des Wegebaues und bei nur vorübergehenden Beschränkungen des Grundeigenthums reicht ausnahmsweise ein Dekret der Bezirksregierung aus. (§§. 3 u. 4.)

Das preussische Recht fordert daher nicht, wie das englische, dass in jedem einzelnen Falle durch ein Gesetz bestimmt werden müsse, ob eine Anlage vom öffentlichen Interesse verlangt werde und zum öffentlichen Nutzen gereiche; auch werden die Fälle nicht im Gesetze speziell aufgeführt, in welchen das Enteignungsrecht geltend gemacht werden kann, wie dies das bayerische Gesetz vom 17. November 1837 gethan hat. Es ist vielmehr alles der Königlichen Verordnung anheimgestellt.

3) Wenn das Unternehmen durch Königliche Verordnung bestätigt worden ist, so erlangt der Unternehmer damit das Enteignungsrecht, d. h. das Recht, die zur Ausführung des im öffentlichen Interesse zu unternehmenden Werkes unentbehrlichen Grundstücke auch gegen den Willen der Eigenthümer zu erwerben. Das Enteignungsrecht wird nicht immer von der Staatsgewalt selbst ausgeübt, sondern kann von derselben auch Korporationen und Privatleuten verliehen werden, wenn sie ein dem öffentlichen Interesse dienendes Unternehmen durchzuführen beabsichtigen.

4) Führen die Verhandlungen zwischen dem Unternehmer und den Eigenthümern der beanspruchten Grundstücke zu keiner Einigung, so entscheidet die Verwaltungsbehörde, welche auch den Enteignungsplan festzustellen hat, auf den Antrag des Unternehmers darüber, welche Grundstücke der Enteignung unterliegen.

5) An das Enteignungsverfahren knüpft sich das Entschädigungsverfahren. Nach den oben erörterten allgemeinen Grundsätzen des Enteignungsrechts hat der Enteigner den Enteigneten zu entschädigen und zwar regelmässig durch Geld. Die Entschädigung muss eine vollständige sein, d. h. dieselbe muss den ganzen Schaden ersetzen, welchen der Enteignete durch die Eigenthumsentziehung erleidet, »sie soll den Vermögensunterschied ausgleichen, welcher zwischen dem Zustande vor und nach der Enteignung erkennbar ist; sie umfasst daher den gemeinen und ausserordentlichen Werth nach landrechtlichem Begriffe« (Bericht der XVIII-Kommission des Abgeordnetenhauses, Session 1869. S. 3 ff.). Wenngleich in den meisten Gesetzen vorgeschrieben ist, dass erst nach Festsetzung und Bezahlung der Entschädigung Besitz und Eigenthum des Grundstücks auf den Enteigner übergehen soll (Preuss. Ges. §. 29: »Dass die Enteignung des Grundstücks nur nach erfolgter Zahlung oder Hinterlegung der Entschädigungssumme ausgesprochen werden soll«), so erscheint doch die Enteignung logisch als das Prinzipale, »die Verpflichtung zur Schadloshaltung erst als die Konsequenz davon«. (Laband S. 181.)

6) Können sich der Enteigner und der Enteignete über die Höhe der Entschädigungssumme vertragsmässig nicht einigen, so ist dieselbe, nach einem geordneten Schätzungsverfahren unter Zuziehung unparteiischer Sachverständiger, durch die Verwaltungsbehörde festzustellen; jedoch ist demjenigen, welcher sich bei ihrer Schätzung nicht beruhigen will, der Rechtsweg eröffnet und zwar nach §. 36 innerhalb 6 Monaten nach Zustellung des Regierungsbeschlusses.

Uebrigens bleiben nach §. 54 die besondern Gesetze fortbestehen, welche gelten »bei Regulirung gutsherrlicher und bäuerlicher Verhältnisse, bei Ablösung von Reallasten, Gemeinheitstheilungen, Vorfluthsangelegenheiten, Entwässerungs- und Bewässerungsangelegenheiten, Benutzung von Privatflüssen, Deichangelegenheiten, Wiesen- und Waldgenossenschaftsangelegenheiten, ebenso die Gesetze im Interesse des Bergbaus und der Landestriangulation«.

§. 230.

b. Die Verwaltung gegenüber den Naturkräften, besonders dem Feuer und dem Wasser.*

Das wirthschaftliche Leben ist ein fortwährender Kampf des Menschen mit den Naturkräften. Durch Erkenntniss der Naturgesetze zwingt er sie in seinen Dienst. Feuer, Wasser, Dampf, Elektricität müssen für seine Zwecke arbeiten; aber die Naturkräfte treten »dem Gebilde von Menschenhand« auch zerstörend gegenüber und zwar bald so mächtig, dass keine menschliche Kraft sie in ihrem verderblichen Lauf hindern (Erdbeben, Orkane), bald so, dass rechtzeitige Hülfe ihnen wirksam begegnen kann. Reicht zu einem solchen Entgegentreten die Kraft des Einzelnen aus, so hat der Staat hier nichts zu thun. In vielen Fällen kann aber nur von der Gemeinschaft der Kampf mit den Naturkräften mit Erfolg aufgenommen werden. Hier beginnt das Feld der Staatsverwaltung, deren Thätigkeit sich in dreifacher Weise geltend macht, indem sie erstens das Ausbrechen der Gefahren im voraus zu verhüten, indem sie zweitens den bereits ausgebrochenen Gefahren wirksam entgegenzutreten, indem sie drittens den Schaden, welchen die nicht zu überwältigende Naturkraft bereits angerichtet hat, möglichst wieder gutzumachen bemüht ist.

So sucht die Verwaltung, dem Feuer gegenüber, in erster Linie jede Feuersbrunst zu verhüten, in zweiter durch Löschanstalten wirklich ausgebrochene Feuersbrünste zu unterdrücken, in dritter durch Rettungsanstalten Leben und Güter der Menschen zu retten. Eine Feuerpolizei tritt zuerst ins Leben, wo Menschen dicht zusammenwohnen, in den grossen Städten; mit dem XVII. Jahrhundert wird sie Gegenstand der Landesgesetzgebung und der Staatsverwaltung. Das vorige Jahrhundert ist bereits reich an s. g. Feuerordnungen. Eine allgemeine Feuerordnung für den ganzen preussischen Staat existirt nicht; dagegen sind zahlreiche provinzielle und lokale Feuerpolizei- und Löschordnungen in Kraft; auch greifen baupolizeiliche Bestimmungen herein, welche

---

*) J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Polizeisachen. Kap. XIII. §§. 13. 14. Derselbe, Von der Landeshoheit in Ansehung Erde und Wassers. Kap. XVII. XVIII. v. Berg, Handb. des Polizeirechts. Th. III. S. 19. S. 76 ff. H. A. Zachariä, B. II. §. 189. S. 327 ff. v. Mohl, Polizeiw. B. III. Kap. 2. v. Stein, Handb. S. 151 ff.

die Beseitigung und Bekämpfung der Feuersgefahr zugleich zur Aufgabe haben. Die schwersten Verletzungen der feuerpolizeilichen Vorschriften sind durch das deutsche Strafgesetzbuch §§. 368 ff. mit Strafen belegt worden.

Auch das Wasser bedroht einer Seits Güter und Leben der Menschen mit Zerstörung, anderer Seits ist es ein wichtiger Faktor des volkswirthschaftlichen Lebens. Soweit die Einzelnen sich gegen die Gefahren des Wassers nicht zu schützen vermögen, wird auch der Wasserschutz Sache des Staates, welcher das Wasserbauwesen und die Deichverbände durch seine Gesetzgebung regelt und entweder selbst in Verwaltung nimmt oder wenigstens die damit betrauten Körper der Selbstverwaltung seiner Aufsicht unterwirft. Aber auch die hohe wirthschaftliche Bedeutung des Wassers kommt immer mehr zur Anerkennung. Der rein privatrechtliche Gesichtspunkt reicht für das Wasserrecht nicht aus. Es bedarf einer gesetzlichen Regelung desselben im öffentlichen Interesse, wobei freilich wohlerworbene Rechte von Privaten am Wasser nur gegen volle Entschädigung enteignet werden dürfen. Dabei hat die staatliche Verwaltung das Wasser nach verschiedenen Seiten hin zu berücksichtigen, indem dasselbe in Betracht kommt zum Zwecke des Trinkens und der Reinlichkeit, auch vom hygienischen Standpunkt aus; als Triebkraft gewerblicher Unternehmungen, als Verkehrsweg, als Element der Landwirthschaft bei Entwässerungen und Bewässerungen. Eine organische Wassergesetzgebung hätte alle diese verschiedenen Beziehungen des Wassers, als eine grosse Einheit, zu umfassen. [1]

Nicht immer gelingt es dem Einzelnen, auch nicht unter Beihülfe der staatlichen Gemeinschaft, die Gefahren abzuwenden, womit Naturkräfte seine Güter bedrohen. Viele Güter werden wirklich durch Naturkräfte vernichtet, besonders durch Feuer, Wasser, Hagelschlag, schädliche Thiere, Viehseuchen. Eine Wiederherstellung der so zerstörten Güter ist unmöglich, wohl aber kann dem Einzelnen der Werth des zerstörten Gutes ersetzt werden. Freilich ist zu einem solchen Ersatze der durch Naturereignisse zerstörten Güter der Staat weder verpflichtet, noch im

---

1) v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §. 487. Pözl, Bayrisches Verwaltungsr. 3. Aufl. II. §§. 142—146. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. S. 165 ff. v. Mohl, Polizeiwissenschaft. 3. Aufl. II. §. 132. Rau, Lehrb. II. §. 24. Roscher, System II. §§. 164 ff. H. Rösler, Verwaltungsr. Abth. 2. §. 443. S. 486.

Stande; es hat hier vielmehr die gegenseitige Versicherung der von der gleichen Gefahr Bedrohten als Privathülfe einzutreten. Anfangs ist der Versicherungsvertrag rein Privatsache. Er beginnt mit den Seeversicherungen und erhält in den Assekuranzordnungen seine gesetzliche Regelung. Dagegen erscheinen die im vorigen Jahrhundert errichteten Brandkassen, als Staatsanstalten, welche der Staat durch seine Beamten, mit oder ohne Zuziehung der Betheiligten, verwaltet. Der Beitritt zu diesen Anstalten ist obligatorisch. In diesen Zwangsversicherungsanstalten macht der Staat zuerst seinen Einfluss auf das Versicherungswesen geltend, welches von nun an ein wichtiges Gebiet des Verwaltungsrechts wird. Bei weiter entwickeltem wirthschaftlichen Leben macht aber auch hier das Vereinswesen sich geltend. Das unmittelbare Eintreten des Staates wird damit überflüssig. Im Staate der Gegenwart ist das Versicherungswesen lediglich Vereinsangelegenheit, die Theilnahme daran ist Sache freien Entschlusses. Jede einzelne Versicherungsanstalt ist zunächst Privatunternehmen; aber das Versicherungswesen im allgemeinen ist von so hoher volkswirthschaftlicher Bedeutung, dass der Staat mit seiner Gesetzgebung, Oberaufsicht und Verwaltung in dasselbe einzugreifen verpflichtet und berechtigt ist, soweit es das öffentliche Interesse erheischt. Dies ist auch der Standpunkt des preussischen und deutschen Staatsrechts. Nach Art. 4 Nr. 1 der Verfassung des deutschen Reichs gehört das Versicherungswesen zu denjenigen Gegenständen, welche der Beaufsichtigung des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen. Da sich aber die Reichsgesetzgebung bis jetzt mit diesem Gegenstande noch nicht beschäftigt hat, so kommen in Preussen bis jetzt nur die zahlreichen landesgesetzlichen Bestimmungen zur Anwendung. (Ueber dieselben vergl. v. Rönne a. a. O.)

c. Der Staat gegenüber dem Verkehre.

§. 231.

Im Allgemeinen.

Es kommt volkswirthschaftlich nicht nur darauf an, dass Güter erzeugt, sondern dass sie auch demjenigen Ort und derjenigen Wirthschaft zugeführt werden, wo sie den höchsten Werth

haben. Diese Bewegung der Güter von einem Orte und einer Wirthschaft zur andern bezeichnet man als Verkehr. Auch der Verkehr ist zunächst Sache des Einzelnen, indem nur er beurtheilen kann, ob die räumliche Bewegung einer Sache oder der Umsatz des Werthes derselben für ihn nützlich ist oder nicht; dagegen kann sich der Einzelne die wichtigsten Bedingungen des Verkehrs nicht allein verschaffen; vielmehr muss auch hier die staatliche Gemeinschaft eintreten, um diese Bedingungen soweit herzustellen, als sie ausserhalb der Kraft der Einzelnen liegen. Gerade auf diesem Gebiete ist dem modernen Staate eine umfassende Aufgabe erwachsen, indem er für die räumliche Fortbewegung von Personen und Gütern Verkehrsmittel und Verkehrsanstalten schafft, indem er für den Umsatz und Austausch der Güter ein einheitliches Mass- und Gewichtssystem und allgemein anerkannte Werthzeichen herstellt, indem er durch seine Massregeln für den Kredit im Verkehrsleben sorgt.

§. 232.

α. Sorge des Staates für die Wege.

Die wichtigsten Verkehrsmittel sind die Wege, welche in Land- und Wasserwege zerfallen.[1]

Im Mittelalter lag das Wegewesen völlig darnieder. Die Wege gehörten den Grundherren, welche das Zoll- und Mauthrecht für sich in Anspruch nahmen, ohne für die Erhaltung und Besserung der Wege etwas zu thun. Die Sorge des Staates für die Wege erscheint seit dem XVI. Jahrhundert zuerst in der Form des Wegeregals des Landesherrn. Von Seiten des Reiches wird durch Reichsabschied von 1668 den Reichsständen zur Pflicht gemacht, die Wege in ihren Territorien im Stande zu erhalten, doch geschah

---

1) Ueber Landstrassen: v. Rönne, Preuss. Staatsr., B. II. §§. 462—465. Derselbe, Wegepolizei und Wegerecht des preussischen Staates. Breslau 1852. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. 3. Aufl. §§. 192—194. v. Mohl, Polizeiwissenschaft. 3. Aufl. II. §. 174. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg §§. 49ff. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre S. 179ff. Quellen des Wegerechtes: Reichsverfassung von 1871. Art. 4. Nr. 8. Für Preussen insbesondere: A. L.-R. II. 15. §§. 1—37. 88—140. II. 7. §§. 37—43. Kurmärkisches Edikt vom 17. April 1792. Reglement vom 24. Juni 1764 nebst Deklaration vom 3. Oktober 1767 und 30. April 1789 (für Ostpreussen). Reglement vom 4. Mai 1796 (für Posen). Reglement vom 11. Januar 1767 (für Schlesien). Reglement vom 25. Juni 1752 (für Pommern). Verordnung vom 17. März 1839, betr. den Verkehr auf Kunststrassen.

auch jetzt noch wenig. Erst im XVIII. Jahrhundert kommt die volkswirthschaftliche Bedeutung der Landstrassen in den grössern Territorien, besonders in Preussen, mehr zur Anerkennung. Bahnbrechend wurde die preussische Verordnung vom 28. März 1738, worin das allgemeine landesherrliche Strassen- und Wegepolizeirecht anerkannt wird. Eine Kodifikation des preussischen Wegerechts enthält der Tit. 15 des A. L.-R. Th. II.: »Von den Rechten und Regalien des Staates in Ansehung der Landstrassen, Ströme, Häfen und Meeresufer«, dessen erster Abschnitt §§. 1—73 speziell »von den Land- und Heerstrassen« handelt. Dieser erste Abschnitt des 15. Titels ist noch immer die Grundlage des Wegerechts in Preussen; derselbe bestimmt aber, dass es da, wo durch Provinzialgesetze oder besondere Wegeordnungen die Verbindlichkeit zur Erhaltung der Landstrassen näher oder anders, als im A. L.-R. bestimmt ist, es dabei auch in Zukunft bewenden soll. Das preussische Wegerecht hat daher auch in den alten Provinzen einen lokalen Charakter, wozu noch die verschiedenen Gesetze und Verordnungen der neuen Landestheile kommen. Die als dringendes Bedürfniss anerkannte allgemeine Wegeordnung ist bis heute noch nicht zu Stande gekommen (April 1876).

Die öffentlichen Wege, im Gegensatz zu den Privatwegen, zerfallen in Land- und Heerstrassen und in öffentliche Gemeindewege. Die erstern stehen nach A. L.-R. im Eigenthum des Staates und ist demnach der Staat verpflichtet, »für die Unterhaltung, die Sicherheit und Bequemlichkeit derselben zu sorgen« (§. 11 a. a. O.), während die Erhaltung und Ausbesserung der Gemeindewege Sache der betreffenden Gemeinden ist. Eigentliche Kunststrassen baut der Staat regelmässig auf seine Kosten, Staatschausseen, doch befördert und begünstigt er auch den kunstmässigen Ausbau von Landstrassen Seitens der Kreis- und Kommunalverbände und einzelner Privatpersonen, mittelst Bewilligung von Zuschüssen, s. g. Prämien.

In gleicher Weise, wie für die Landstrassen, sorgt der Staat auch für die Wasserwege.* Auch hier machte sich im Mittel-

---

*) J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Polizeisachen. Kap. VIII. §§. 13. u. 14. Derselbe, Von der Landeshoheit in Ansehung des Wassers und der Erde. Kap. XVII. XVIII. v. Berg, Handb. des Polizeir. Th. III. S. 19 ff. S. 76 ff. H. A. Zachariä, Th. II. §. 189. S. 327 ff. v. Rönne, Preuss. Staatsr. 3. Aufl. II. §§. 495. 466. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. §. 195. v. Stein, Handb. S. 186 ff.

alter die Staatsverwaltung zuerst in der Form der Regalität geltend, indem bereits in der const. de regalibus II. F. 16 alle »flumina navigabilia et ex quibus fiunt navigabilia« für öffentliche erklärt wurden, d. h. die Fähigkeit eines Gewässers zum Verkehre benutzt zu werden, gab demselben das Recht eines öffentlichen Weges. Dem ältern deutschen Rechte folgend, erklärt auch das A. L.-R. Th. II. Tit. 14. §. 21 nur diejenigen Ströme, welche von Natur schiffbar sind, für ein gemeines Eigenthum des Staates, während alle andern fliessenden Gewässer Privateigenthum sind. Die Schifffahrt auf öffentlichen Flüssen steht, unter den vom Staate festgesetzten Bedingungen, jedermann frei. Gegen die dem Staate zukommende Nutzung der schiffbaren Ströme ist derselbe verpflichtet, für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schifffahrt nöthigen Anstalten zu sorgen. A. L.-R. Th. II, 15. §. 79.

Da die Schifffahrt auf Flüssen, welche das Gebiet mehrerer Staaten durchströmen, früher sehr vielen Beschränkungen und Belastungen unterlag, so sind die allgemeinen Grundsätze für die Schifffahrt auf den wichtigsten dieser Flüsse durch europäische Verträge, besonders durch die Schlussakte des Wiener Kongresses Art. 108—118, festgestellt worden (s. g. konventionelle Ströme), auf deren Grundlage dann besondere Verträge zwischen den Uferstaaten geschlossen sind, deren Aufgabe »Herstellung einer freien Schifffahrt auf diesen Flüssen vom Anfangspunkte ihrer Schiffbarkeit bis zu ihrer Ausmündung in das Meer, einer einheitlichen Strompolizei und eines gleichen Abgabensystems ist«.[1]

Die Verfassung des deutschen Reiches hat in neuester Zeit ebenfalls wichtige Bestimmungen zu Gunsten der Schifffahrt getroffen: »In den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstrassen der einzelnen Bundesstaaten werden die Kauffahrteischiffe sämmtlicher Bundesstaaten gleichmässig zugelassen und behandelt. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiff-

---

Klüber, Oeffentl. R. §§. 456—460. Reichsverfassung von 1871 Art. 54. Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 Art. 23 ff. Wiener Kongressakte vom 9. Juni 1815. Pariser Frieden vom 30. März 1856. Donauschifffahrtsakte vom 7. November 1857. Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868. Nordd. Bundesgesetz vom 11. Juni 1870 betr. die Aufhebung der Elbzölle u. s. w.

1) A. W. Heffter, Europ. Völkerrecht. 6. Aufl. 1873. S. 157. Die Geschichte der Verhandlungen des Wiener Kongresses in Klüber's Akten B. III. Wheaton, Histoire des progrès II. p. 184 seq.

fahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen (Art. 54. Abs. 3). Auf allen natürlichen Wasserstrassen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlicher Wasserstrassen, welche Staatseigenthum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flösserei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstrassen betrieben wird (Art. 54. Abs. 4). Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu« (Art. 54. Abs. 5). Ferner hat die Verfassung des deutschen Reichs Art. 54. Nr. 9 bestimmt, dass der Flösserei- und Schifffahrtsbetrieb auf den, mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstrassen und der Zustand der letztern, sowie die Fluss- und sonstigen Wasserzölle der Beaufsichtigung Seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen. Gänzlich aufgehoben sind durch das Gesetz vom 24. December 1866 die Schifffahrtsabgaben auf dem Rheine und zwar sowohl die Schiffsgebühr, als auch der Zoll von der Ladung, und durch das norddeutsche Bundesgesetz vom 11. Juni 1870 die Elbzölle.

§. 233.

β. Sorge des Staates für die grossen Verkehrsanstalten der Eisenbahnen, der Post und der Telegraphie.

Die Eisenbahnen.*

Als in Preussen die mit Lokomotiven befahrenen Eisenbahnen zuerst ins Leben traten, ging die preussische Staatsregierung

---

*) v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §. 467—471. Pözl, Bayerisches Verwaltungsrecht §§. 197—199. v. Stein, Handb. der Verwaltungslehre S. 308 ff. v. Mohl, Polizeiwissensch. 3. Aufl. II. §. 175. C. Knies, Die Eisenbahnen und ihre Wirkungen. 1853. Th. Förstemann, Das preussische Eisenbahnrecht und die unter dessen Schutz entstandenen Eisenbahnunternehmungen. Berlin 1869. E. Richter, Das Transportwesen auf den Eisenbahnen in Deutschland. 1872. H. Roesler, Verwaltungsrecht. Abth. 2. S. 431—460.

ursprünglich davon aus, dass die Erbauung der Eisenbahnen ganz der Privatindustrie zu überlassen und nicht für Rechnung des Staates zu unternehmen sei. Je mehr aber die hohe Bedeutung der Eisenbahnen in volkswirthschaftlicher und militärischer Beziehung zur Anerkennung gelangte, um so mehr kam man zu der Einsicht, dass das grosse Werk einer allseitigen, planmässig durchgeführten Eisenbahnverbindung aller Landestheile ohne Hülfe des Staates nicht hinausgeführt werden könnte, weil die gewerbliche Einträglichkeit mancher, zur Vervollständigung eines planmässigen Netzes nothwendiger Strecken, von vornherein zweifelhaft erschien. Die positive Förderung von Seiten des Staates wurde daher für nothwendig erachtet; allein auch jetzt baute man noch keine Eisenbahnen auf Staatskosten, sondern gewährte nur einzelnen Eisenbahnunternehmungen von allgemeiner Wichtigkeit eine Unterstützung von Seiten des Staates, insbesondere durch Uebernahme der Garantie für die Zinsen des Anlagekapitals. Erst in neuerer Zeit hat die preussische Regierung die Ausführung zahlreicher Eisenbahnen für Rechnung des Staates übernommen (Staatsbahnen).

Die Grundlage der preussischen Gesetzgebung über die Eisenbahnunternehmungen, insbesondere über die Verhältnisse der Eisenbahngesellschaften zum Staate und zum verkehrenden Publikum, bildet noch heut zu Tage das Gesetz vom 3. November 1838, welches durch die Verordnung vom 19. August 1867 auch auf die im Jahre 1866 neuerworbenen Gebietstheile ausgedehnt worden ist.

Während das Verwaltungsrecht der Staatsbahnen, als rein staatlicher Verkehrsanstalten, ein einfaches ist, liegt die Hauptschwierigkeit in der Normirung des rechtlichen Verhältnisses der Eisenbahngesellschaften zu der Staatsgewalt, indem das gewerbliche Interesse der Unternehmer auf möglichst hohen Gewinn mit dem öffentlichen Interesse eines durch möglichst niedrige Taxen erleichterten Verkehrs in Widerspruch tritt. Es ist festzuhalten, dass auch die als Privatunternehmungen entstandenen Eisenbahngesellschaften, wegen ihres eminenten öffentlichen Interesses und der ihnen ertheilten staatlichen Privilegien, zugleich den Charakter öffentlicher Verkehrsanstalten haben, welche der Gesetzgebung, Regulirung und Oberaufsicht des Staates nach allen Richtungen in weitgehender Weise unterliegen. Dies zeigt sich in dem

Koncessionsrechte des Staates, ohne welches kein Eisenbahnunternehmen ins Leben treten kann.

Jede Gesellschaft, welche die Anlage einer Eisenbahn beabsichtigt, hat sich an das Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten zu wenden und demselben die Hauptpunkte der Bahnlinie, sowie die Grösse des zu der Unternehmung bestimmten Aktienkapitals genau anzugeben. Findet sich gegen die Unternehmung im wesentlichen nichts einzuwenden, so ist der Plan einer sorgfältigen Prüfung zu unterwerfen. Wird in Folge dieser Prüfung die königliche Genehmigung ertheilt, so hat das Ministerium, unter Eröffnung der Bedingungen und Massregeln, eine Frist festzusetzen, binnen welcher der Nachweis zu führen ist, dass das bestimmte Aktienkapital gezeichnet und die Gesellschaft nach einem vereinbarten Statute wirklich zusammengetreten ist. Das Statut muss zur königlichen Bestätigung eingereicht werden; erst durch die Bestätigung des durch die Gesetzsammlung zu veröffentlichenden Statuts erlangt die Gesellschaft die Rechte einer Korporation. Den Eisenbahngesellschaften ist für den Fall, dass über den Erwerb der für die Bahnanlage nothwendigen Grundstücke eine Einigung mit den Grundeigenthümern nicht zu Stande kommt, das Enteignungsrecht beigelegt. Nach dem Gesetze vom 3. November 1838 §. 20 ist die Gesellschaft verpflichtet, für alle Entschädigungsansprüche aufzukommen, welche in Folge der Bahnanlage an den Staat gemacht und entweder von ihr selbst anerkannt oder unter ihrer Zuziehung richterlich festgestellt werden. Die Gesellschaft hat die Verbindlichkeit, die Anlage der Eisenbahnen innerhalb der von dem Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten festzustellenden Frist zu vollenden und hierfür Bürgschaft zu leisten, wobei im Falle der Nichtvollendung binnen der bestimmten Zeit, dem Staate vorbehalten bleibt, die Anlage für Rechnung der Gesellschaft zur öffentlichen Versteigerung zu bringen, unter der Bedingung, dass dieselbe von den Ankäufern ausgeführt werden muss (§. 21). Die Gesellschaft ist verpflichtet, die Bahn nebst den Transportanstalten in solchem Stande zu erhalten, dass die Beförderung mit Sicherheit und auf die der Bestimmung des Unternehmens entsprechende Weise erfolgen könne, wozu sie im Verwaltungswege angehalten werden kann (§. 24). Dem Staate steht das Recht zu, unter den in §. 42 vorher festgestellten Bedingungen, nach Ablauf von 30 Jahren

von dem Zeitpunkte der Transporteröffnung an, das Eigenthum der Bahn mit allem Zubehör gegen volle Entschädigung zu erwerben.

Ueber die Benutzung der Privateisenbahnen für militärische Zwecke enthält weder das Gesetz vom 3. November 1838 noch ein späteres preussisches Landesgesetz Bestimmungen; doch wurden der Bestätigungsurkunde des Statuts der meisten Eisenbahngesellschaften »Bedingungen für Benutzung der Eisenbahnen zu militärischen Zwecken« beigefügt. Die Verfassung des deutschen Reiches Art. 47 bestimmt, dass sämmtliche Eisenbahnverwaltungen verpflichtet sein sollen, den Anforderungen der Behörden des Reiches in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Vertheidigung Deutschlands unweigerlich Folge zu leisten und dass insbesondere das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermässigten Preisen zu befördern ist.

Auch der staatlichen Verkehrsanstalt der Post gegenüber sind den Eisenbahngesellschaften besondere gesetzliche Verpflichtungen auferlegt, indem jede Gesellschaft verbunden ist, ihren Betrieb, soweit die Natur desselben es gestattet, in die nothwendige Uebereinstimmung mit den Bedürfnissen der Postverwaltung zu bringen, auch den unentgeldlichen Transport der Briefe, Gelder und aller andern dem Postzwange unterworfener Güter, sowie derjenigen Postwagen, welche nöthig sind, um die der Post anvertrauten Güter zu befördern, zu übernehmen. (§. 36 des Gesetzes vom 3. November 1838.) Weitere Bestimmungen über das Verhältniss der Eisenbahngesellschaften zur Post enthält das Gesetz über das Postwesen vom 5. Juni 1852 §. 9 und das Gesetz vom 21. Mai 1860, betreffend die Abänderung mehrerer auf das Postwesen sich beziehenden Vorschriften. Endlich hat das Gesetz vom 2. November 1867 über das Postwesen des norddeutschen Bundes §. 5 und das Gesetz über das Postwesen des deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871 §. 4 bestimmt, dass es hinsichtlich des Verhältnisses der Eisenbahnunternehmungen zur Post bei den hierüber bestehenden gesetzlichen Vorschriften verbleiben soll.

Alle Eisenbahngesellschaften stehen, trotz des norddeutschen Bundesgesetzes vom 11. Juni 1870, »betreffend die Kommanditgesellschaften auf Aktien und die Aktiengesellschaften«, welches im §. 2 die staatliche Beaufsichtigung der Aktienvereine aufhebt, wegen des Gegenstandes ihres Unternehmens und in Verbindung

mit den besonderen der Gesellschaft bewilligten Privilegien, in Betreff ihres gesammten Betriebes, nach wie vor unter der Aufsicht des Staates. Keine Eisenbahn darf dem Verkehre eher eröffnet werden, als, nach vorgängiger Revision der Anlage, von der Regierung die Genehmigung dazu ertheilt worden ist. Die Handhabung der Bahnpolizei ist, nach dem darüber zu erlassenden Reglement, der Gesellschaft zu übertragen und dies Reglement setzt zugleich das Verhältniss der mit diesen Geschäften beauftragten Beamten näher fest. Da nach Art. 43 der Reichsverfassung für sämmtliche deutsche Eisenbahnen gleiche Bahnpolizeireglements einzuführen sind, so hat der Reichskanzler das von dem Bundesrathe beschlossene Bahnpolizeireglement vom 3. Juni 1870 publicirt, welches an die Stelle aller dadurch für aufgehoben erklärten, bis dahin bestandenen Spezialreglements getreten ist. Ein vom Bundesrathe erlassenes allgemeines Betriebsreglement für sämmtliche Eisenbahnen Deutschlands ist am 1. Juli 1874 in Kraft getreten.

Auch übt der Staat eine Aufsicht über die Feststellung des Bahngeld- und Transportgeldtarifs von Seiten der Eisenbahngesellschaften aus, da gerade hier das Gemeinwohl mit dem gewerblichen Privatinteresse der Gesellschaften am leichtesten in Widerspruch gerathen kann. In den Koncessionen wird den Bahngesellschaften regelmässig ein Maximum des Tarifes vorgeschrieben und muss ausserdem jeder Tarif der Regierung zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Gesellschaft darf das festgesetzte Bahngeld nicht überschreiten, wohl aber vermindern. Der Tarif muss öffentlich bekannt gemacht und auf alle Transporte gleichmässig angewendet werden.

Zur Ausübung der Aufsicht des Staates über die Eisenbahngesellschaften wird ein beständiger Kommissarius ernannt, an welchen die Gesellschaft sich in allen Beziehungen zur Staatsverwaltung zu wenden hat und welcher befugt ist, die Vorstände zusammenzuberufen und den Versammlungen beizuwohnen. Das gesammte Eisenbahnwesen steht in Preussen unter dem Ministerium des Handels, der Gewerbe und der öffentlichen Arbeiten, in welchem es eine eigene Abtheilung bildet. Durch Reichsgesetz vom 27. Juni 1873 ist unter dem Namen »Reichseisenbahnamt« eine Reichsbehörde in Berlin eingerichtet worden, welche die Aufgabe hat, die in den Art. 41—47 der Reichsverfassung dem Reiche

zugeschriebenen Befugnisse hinsichtlich des Eisenbahnwesens zu handhaben. Dem Reichseisenbahnamte liegt es ob, die allgemeine, dem Reiche nach Art. 4 der Reichsverfassung zustehende Aufsicht über das Eisenbahnwesen wahrzunehmen und auf Abstellung der hervortretenden Mängel und Missstände hinzuwirken, sodann aber namentlich »für die Ausführung der in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen, sowie der sonstigen auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Gesetze und verfassungsmässigen Vorschriften Sorge zu tragen«. Zu diesem Zwecke ist das Reichseisenbahnamt befugt, innerhalb seiner Zuständigkeit, über alle Einrichtungen und Massregeln von den Eisenbahnverwaltungen Auskunft zu fordern. Jedoch kann das Reichseisenbahnamt keine direkten Zwangsmassregeln verfügen, sondern es muss sich an die Eisenbahnaufsichtsbehörden der Einzelstaaten wenden, welche nach §. 5 des Gesetzes vom 27. Juli 1873 gehalten sind, den deshalb an sie ergehenden Requisitionen zu entsprechen. Nach dem »vorläufigen Entwurfe eines Eisenbahngesetzes« vom April 1875 sollte die gesammte unmittelbare Aufsicht über das Eisenbahnwesen dem Reiche übertragen werden und den Landesregierungen nur ein begrenzter Kreis einzelner Befugnisse überlassen bleiben. (Vorläufiger Entwurf eines Reichseisenbahngesetzes vom April 1875 in Hirth's Annalen 1875. No. 78. S. 1226 ff.) Freilich stehen dem Zustandekommen eines solchen Gesetzes noch manche Schwierigkeiten entgegen. Die darüber stattgefundenen Berathungen der Bundesregierungen hatten nur einen informatorischen Charakter und wurden im Juli 1875 wieder abgebrochen. Ebensowenig lässt sich übersehen, welche Folgen das preussische Gesetz, betreffend die Uebertragung der Eigenthums- und sonstigen Rechte des Staates an Eisenbahnen auf das deutsche Reich vom 4. Juni 1876, wodurch die Staatsregierung ermächtigt wird, »mit dem deutschen Reiche Verträge abzuschliessen, durch welche die gesammten im Bau oder Betriebe befindlichen Staatseisenbahnen nebst allem Zubehör und allen hinsichtlich des Baues oder Betriebes von Staatseisenbahnen bestehenden Berechtigungen und Verpflichtungen des Staates gegen angemessene Entschädigung kaufweise dem deutschen Reiche übertragen werden« auf die staatsrechtliche Stellung des preussischen Eisenbahnwesens ausüben wird.

Postwesen* und Telegraphie.

Eine wichtige Bedingung der wirthschaftlichen, aber auch der geistigen Entwicklung eines Volks ist die Möglichkeit eines regelmässigen, beständigen, wo möglich täglichen Verkehrs der Einzelnen, mag derselbe sich auf die Mittheilung von Nachrichten, oder auf die Fortbewegung von Gütern und Personen beziehen. Dazu gehört ein einheitlicher, für alle zugänglicher Organismus, welcher sich, wie ein Netz, über das ganze Staatsgebiet erstreckt und alle Ortschaften an dieser Verbindung theilnehmen lässt, aber auch durch internationale Verbindung den Verkehr mit dem fernsten Auslande vermittelt.

Weder die Einzelkraft, noch das private Vereinswesen ist im Stande, einen solchen grossartigen einheitlichen Organismus ins Leben zu rufen, welcher den Forderungen des modernen Verkehrs entspricht. Mochten in frühern Zeiten andere Korporationen ähnliche Anstalten ins Leben rufen, z.B. die Kirche, die Pariser Universität; heut zu Tage ist der Staat allein im Stande, eine derartige Verkehrsanstalt zu schaffen und zu erhalten. Er erfüllt diese ihm obliegende Funktion im Postwesen.

---

*) Ueber die ältere sehr umfangreiche Literatur des Postwesens und des Postrechts vergl. Pütter's Lit. Th. III. S. 576—588. J. J. Moser's Staatsr. Th. V. S. 1 ff. Häberlin, Handb. des Staatsr. Th. III. S. 64—113. Leist, Staatsr. §§. 207—210. v. Berg, Polizeirecht. Th. III. S. 553. Klüber, Oeffentl. Recht. §§. 433—455. Derselbe, Das Postwesen in Deutschland. 1811. W. H. Matthias, Ueber Posten und Postregale. 2 Bde. Berlin 1832. Derselbe, Das Postwesen in den kgl. preussischen Staaten. 2 Bde. Berlin 1816 u. 1817. K. Stängel, Das Postwesen in geschichtlicher und rechtlicher Beziehung. Stuttg. 1844. E. Hartmann, Entwicklungsgeschichte der Posten. Leipz. 1868. v. Linde, Ueber das deutsche Postrecht nach der bundesgesetzlichen Bestimmung. Giessen 1857. Derselbe, Das deutsche Postrecht, nach seiner staatsrechtlichen Beschaffenheit. Giessen 1858. (Beide im Archiv für das öffentl. R. des deutschen Bundes B. II. und III.) Bluntschli's Staatsw. s. v. Posten B. VIII. S. 188 ff. H. A. Zachariä, B. II. §. 197. S. 364 ff. H. Zöpfl, Grunds. Th. II. S. 70 ff. (besonders ausführlich über die Geschichte des Taxis'schen Postwesens). v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §§. 472—476. Pözl, Bayrisches Verwaltungsr. §§. 201. 202. v. Stein, Handbuch S. 197 ff. v. Mohl, Polizeiwissensch. 3. Aufl. §. 179. H. Stephan, Geschichte der preussischen Post, von ihrem Ursprung bis zur Gegenwart. Berlin 1859 (Hauptwerk für die Geschichte der preussischen Post). Für die neueste Reichsgesetzgebung besonders O. Dambach, Das Gesetz über das Postwesen des deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871. Berlin 1872 und P. D. Fischer, Die deutsche Postgesetzgebung. Textausgabe der deutschen Postgesetze und des Postreglements mit Anmerkungen und Sachregister. Berlin 1872. Derselbe, Die Verkehrsanstalten des deutschen Reiches (Eisenbahnen, Post und Telegraphie) im v. Holtzendorff's Jahrb. 1871. S. 409—451.

Von jeher haben alle einigermassen entwickelten Grossstaaten für den Verkehr des Centrums mit der Peripherie Sorge getragen, so die Perser und die Römer; aber diese Sorge bezog sich nur auf den Verkehr der staatlichen Behörden untereinander. Eine volkswirthschaftliche Bedeutung gewinnt das Postwesen erst da, wo es den Verkehr der Einzelnen in sich aufnimmt; aber der Regierungsverkehr bleibt anfangs noch die Hauptsache, die Briefe der Einzelnen werden nur »mitgenommen«. Erst seit dem XVIII. Jahrhundert gewinnt der Einzelverkehr eine solche Bedeutung, dass er das massgebende Prinzip des Postwesens wird. Die Post wird nach damaliger Vorstellung als Regal angesehen, d. h. der Staat monopolisirt den einheitlichen regelmässigen Transport der Briefe, Güter und Personen, um sich eine möglichst reiche Einnahmequelle zu verschaffen. Das XVIII. Jahrhundert behandelt das Postwesen vorherrschend vom finanziellen Gesichtspunkte aus. Erst in unserem Jahrhundert kommt der Gedanke zum Durchbruch, dass die Post, als bedeutsames Förderungsmittel des allgemeinen Verkehrs, ein wichtiges Glied im Organismus des wirthschaftlichen Verwaltungsrechts ist, bei welchem der volkswirthschaftliche Gesichtspunkt den Ausschlag geben muss. Man spricht wohl auch heut zu Tage noch, in einer gewissen geschichtlichen Reminiscenz, von einem Postregale, sollte aber diesen, andern Kulturvölkern, wie den Engländern und Franzosen, ganz unbekannten Ausdruck lieber beseitigen und die Befugnisse der Staatsgewalt in Betreff der Post lediglich als ein volkswirthschaftliches Hoheitsrecht auffassen und bezeichnen, indem das noch fortbestehende Postzwangsrecht nicht dazu da ist, um dem Staate Einnahmen zu verschaffen, sondern nur soweit reichen darf, als seine Existenz durch die volkswirthschaftlichen Aufgaben der Postanstalt nothwendig gemacht wird. Die Wissenschaft des Staatsrechts hat den unstaatlichen, sinnverwirrenden Terminus des Regals und der Regalität nicht nur aus dem Finanzrecht, sondern auch aus dem Verwaltungsrecht zu eliminiren (S. 467).

Die erste Einrichtung des Postwesens in Deutschland, jedoch anfangs auch nur als Staatspost, fällt in die erste Hälfte des XVI. Jahrhunderts, indem Franz v. Taxis 1516 eine reitende Post zwischen Brüssel und Wien anlegte. Hierauf wurde Leonhard v. Taxis von Kaiser Karl V. 1543 zum niederländischen General-

postmeister und 1595 von Kaiser Rudolf II. zum kaiserlichen Generaloberpostmeister im Reiche ernannt. Kaiser Matthias belehnte 1615 den Freiherrn Lamoral v. Taxis mit dem Generalpostmeisteramte als männlichem Erblehen, Kaiser Ferdinand II. erklärte 1621 es auch für ein subsidiarisches Weiberlehen und Karl VII. verwandelte es für die 1695 in den Reichsfürstenstand erhobene Familie von Thurn und Taxis 1741 in ein Reichsthronlehen.

Obgleich der kaiserliche Hof und das Haus Thurn und Taxis auf diese Belehnung mit dem Reichsgeneralpostmeisteramte, soweit sich dazu Gelegenheit bot, ein ausschliessliches kaiserliches Postregal gründen wollten, so konnte doch unmöglich eine einseitige kaiserliche Erklärung den kaiserlichen Hoheitsrechten einen neuen Zuwachs verschaffen. Kein Reichsgesetz hat aber jemals dem Kaiser ein ausschliessliches Reservatrecht auf die Post gegeben. Vielmehr konnte es keinem Reichsstande bestritten werden, vermöge der Landeshoheit in seinem Lande selbst Posten anzulegen; es hing nur von seinem guten Willen ab, ob er die Thurn und Taxis'sche Post oder auch andere Posten in seinem Lande aufnehmen wollte oder nicht. Darin machte auch die Benennung einer Reichspost und die Belehnung des Hauses Taxis mit dem Amte eines kaiserlichen Generalpostmeisters keine Aenderung. [1]) Nur wo ein Reichsstand sich freiwillig verbindlich gemacht hatte, die Taxis'schen Posten auf beständig in seinem Gebiete aufzunehmen und auch in Zukunft weder andere Posten aufzunehmen noch auch eigene Postanstalten zu errichten, erschien das ausschliessliche Postrecht des Hauses Taxis, in Gestalt einer Staatsdienstbarkeit, begründet. Dies war in vielen der kleinern Territorien, besonders auch in den Reichsstädten, der Fall. Die grössern Territorien erkannten aber das Reichspostregal niemals an und führten vielmehr überall eigene Landesposten ein. Voran ging der Kaiser Ferdinand II. selbst, indem er 1624 ein eigenes Oberhofpostmeisteramt für seine Erblande, mit Ausschluss der Taxis'schen Reichsposten, errichtete. Besonders energisch protestirte der grosse Kurfürst von Brandenburg gegen alle Versuche die Taxis'schen Posten in seinen Landen

1) Die gründlichste Erörterung dieser Frage giebt Pütter, Nähere Ausführung einiger Grundsätze vom Reichspostwesen. in den Erörterungen und Beispielen des Staats- und Fürstenrechts. B. 1. Heft 1. S. 1—126.

einzuführen, indem er das Postregal als Ausfluss der Landeshoheit vertheidigte. (Die Brandenburgischen Erklärungen finden sich in Moser's Staatsr. B. V. S. 100 ff., Stephan, S. 38 ff.) Auch haben in Brandenburg nie andere als Territorialposten bestanden. Im XVI. Jahrh. gab es daselbst nur Botenposten; 1610 wurde die erste reitende Post eingerichtet, 1652 ein eigener »Generalpostmeister« ernannt, am 10. August 1712 die erste umfassende Postordnung erlassen. Unter den zahlreichen Postordnungen des vorigen Jahrh. nimmt den ersten Platz ein die Postordnung König Friedrichs II. für die preussischen Staaten vom 26. November 1782. »In ihren Fehlern, wie in ihren Vorzügen, mit den grossen Schöpfungen der fridericianischen Gesetzgebung eng verwandt, schuf die Postordnung von 1782, in Verbindung mit den vorwiegend staatsrechtlichen Bestimmungen, welche das A. L.-R. Th. II. Tit. 15. Abschnitt 4 enthält, für die Verwaltung und den Dienstbetrieb der grössten deutschen Landespostanstalt, sowie für die rechtlichen Beziehungen derselben zum Staate und zum Publikum, eine einheitliche Grundlage, auf welcher das preussische Postwesen einen hohen Grad von Vollkommenheit erreicht hat.« (Fischer, Postgesetzgebung S. 2.)

Auch andere grössere Territorien, wie Kursachsen und Kurbraunschweig, erhielten eine rationelle Postgesetzgebung, während das Reichspostwesen in seinem chaotischen Zustand verblieb. Auch der deutsche Bund that nicht das Geringste für das Postwesen. Die deutsche Bundesakte vom 9. Juni 1815 (Art. 17) beschränkt sich darauf, dem Hause Thurn und Taxis den Besitz und Genuss der in den verschiedenen Bundesstaaten von ihm besessenen Posten oder doch den Anspruch auf angemessene Entschädigung zuzusprechen. Die Entwicklung der deutschen Postgesetzgebung war ausschliesslich auf die Rechtsbildung innerhalb der einzelnen Staaten gewiesen. Voran ging hier wieder Preussen, welches in dem Gesetze über das Postwesen vom 5. Juni 1852 eine den staatsrechtlichen und volkswirthschaftlichen Anschauungen der gegenwärtigen Zeit entsprechende gesetzliche Regelung der gesammten Rechtsverhältnisse des Postwesens unternahm. Durch das Gesetz vom 21. Mai 1860 wurde der Umfang der postzwangspflichtigen Gegenstände wesentlich beschränkt. In einigen der 1866 neuerworbenen Landestheile, sowie in mehreren norddeutschen Bundesstaaten bestand noch die Thurn und Taxis'sche Post fort. Durch

Vertrag vom 28. Januar 1867 hat der Fürst von Thurn und Taxis seine gesammten Postgerechtsamen, gegen eine Entschädigung von 3 Millionen Rthlr. vom 1. Juli 1867 auf den preussischen Staat übertragen.

Die Verfassung des norddeutschen Bundes, beziehentlich des deutschen Reiches hat in Art. 4 Nr. 10 ausgesprochen, dass das Postwesen der Beaufsichtigung Seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen soll. Im Abschnitte VIII. der Reichsverfassung werden in Art. 48—52 nähere Vorschriften getroffen, welche auf Bayern und Würtemberg jedoch nicht durchweg Anwendung finden. Während diese ihre eigene Postverwaltung behalten, ist für das ganze übrige Reichsgebiet die Post eine einheitliche Verkehrsanstalt, welche der Reichsgewalt unterliegt. Das Postrecht gehört daher jetzt wesentlich in das Reichs- nicht in das Landesstaatsrecht. An der Spitze des gesammten Reichspostwesens steht das kaiserliche Generalpostamt, als oberste Centralbehörde. Die amtlichen Befugnisse desselben ergeben sich aus Art. 50 der Reichsverfassung, da diejenigen Rechte, welche in diesem Artikel dem Kaiser zugeschrieben werden, durch die geschäftliche Wirksamkeit des Generalpostamts ausgeübt werden.

Da durch die norddeutsche Bundesverfassung das Postwesen zu einer einheitlichen Staatsverkehrsanstalt erhoben wurde, in den einzelnen Bundesstaaten aber zum Theil sehr unvollkommene, jedenfalls sehr abweichende gesetzliche Bestimmungen über das Postwesen bestanden, so wurde es nothwendig, an die Stelle der verschiedenartigen Gesetzgebungen ein einheitliches Postgesetz zu stellen. Demzufolge ist das Gesetz vom 2. November 1867 über das Postwesen des norddeutschen Bundes ergangen, welches alle bisherigen allgemeinen und besondern Bestimmungen über Gegenstände, worüber dasselbe verfügt, mithin auch alle betreffenden, bis dahin in den Gebieten der preussischen Monarchie ergangenen Postgesetze und Verordnungen für aufgehoben erklärt. An dessen Stelle ist das Gesetz über das Postwesen des deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871 getreten, welches mit dem Gesetze »über das Posttaxwesen im Gebiete des deutschen Reiches« von demselben Datum, die gesetzliche Grundlage des Postrechts bildet. Auf Grund der Vorschrift §. 56 dieses Gesetzes ist am 30. November 1871 vom Reichskanzler ein Postreglement

veröffentlicht, welches am 1. Januar 1872 im gesammten Reichspostgebiete in Kraft getreten ist. »Seine Bestimmungen sind bei Benutzung der Post zu Versendungen und Reisen, als ein Bestandtheil des zwischen dem Absender oder Reisenden einerseits und der Reichspostverwaltung anderseits eingegangenen Vertrages zu erachten.«

Da die Post nicht nur dem Verkehr innerhalb eines einzelnen Staates und Volkes dienen, sondern auch den für unsere Zeit so bedeutsamen Verkehr der Völker untereinander fördern soll, so reicht keine Gesetzgebung eines Einzelstaates für die Organisation des Postwesens aus, sondern dieselbe muss durch völkerrechtliche Verträge ergänzt werden, welche den Zweck haben, gleichmässige Bestimmungen für die Taxirung und postmässige Behandlung der Briefe und Fahrpostsendungen, welche sich zwischen den Postgebieten der vertragsschliessenden Staaten bewegen oder in das Ausland gehen, festzustellen. Bahnbrechend für Deutschland wurde hier der durch Vertrag zwischen Oesterreich und Preussen vom 6. April 1850 geschlossene deutsch-österreichische Postverein, welcher durch den revidirten Postvereinsvertrag vom 5. December 1851 ergänzt und, nach Beitritt der übrigen deutschen Staaten, durch einen neuen Postvereinsvertrag vom 18. August 1860 ersetzt wurde. Auch der norddeutsche Bund und das deutsche Reich haben eine Reihe Postverträge mit auswärtigen Staaten geschlossen, welche in der Gründung eines allgemeinen Postvereins durch den internationalen Postvertrag vom 9. Oktober 1874 einen grossartigen Abschluss gefunden haben (Hirth's Annalen 1875. Nr. 3. S. 451 ff.). Dadurch wird die Post immer mehr zu einem internationalen Rechtsinstitute mit allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen erhoben, deren Ausführung im Einzelnen der Gesetzgebung der einzelnen Staaten überlassen bleibt.

Im engen Zusammenhange mit der Post steht das Telegraphenwesen, welches die augenblickliche Beförderung möglichst zu beschleunigender Mittheilungen zur Aufgabe hat. Während die Telegraphie anfangs nur zur Beförderung von Staatsdepeschen bestimmt ist, steht jetzt die Benutzung der für den öffentlichen Verkehr bestimmten Telegraphen, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, jedermann frei. Insofern erscheint auch das Telegraphenwesen als öffentliche Verkehrsanstalt. Zufolge der Be-

stimmungen des Art. 4 Nr. 10 der deutschen Reichsverfassung unterliegt das Telegraphenwesen, ebenso wie die Post, der Beaufsichtigung Seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben. Art. 48 Abs. 1 schreibt vor, dass gleich dem Postwesen auch das Telegraphenwesen für das Gebiet des Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalt eingerichtet und verwaltet werden soll. Die Bestimmungen des Art. 48—50 der Reichsverfassung beziehen sich gleichmässig auf das Post- und Telegraphenwesen. Dem Kaiser steht die obere Leitung der gesammten Telegraphenverwaltung zu und die von ihm bestellten Behörden haben die Pflicht und das Recht dafür zu sorgen, dass Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betrieb des Dienstes, sowie in der Qualifikation der Beamten hergestellt und erhalten werde (Art. 50). Dem Kaiser steht der Erlass der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehung zu anderen Telegraphenverwaltungen zu. Dagegen umfasst auch das im Art. 52 anerkannte Sonderrecht Bayerns und Würtembergs die Telegraphenverwaltung mit. Mit dem 1. Januar 1876 ist die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Ressort des Reichskanzleramts getrennt und die Leitung desselben, unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, dem Generalpostmeister übertragen. Unter der Leitung desselben werden die Angelegenheiten der Postverwaltung von dem Generalpostamte, die Angelegenheiten der Telegraphenverwaltung von dem Telegraphenamte verwaltet (Hirth's Annalen 1876. Nr. 213. S. 205 ff.). Durch die Vereinigung der Post- und Telegraphenverwaltung ist die innere Einheit dieser beiden grossen Verkehrsanstalten auch zu einem entsprechenden äusseren Ausdruck gekommen.

§. 234.

γ. Sorge des Staates für die Förderung des Umlaufes der Güter.

Die bis jetzt erörterten Verkehrsmittel und Verkehrsanstalten beziehen sich auf die Fortbewegung der Güter von einem Orte zum andern; aber der wirthschaftliche Verkehr umfasst nicht nur die räumliche Fortbewegung, sondern auch den Uebergang der Güter aus einem Vermögen in das andere. Dieser

Austausch der Güter ist an sich eine rein privatwirthschaftliche Angelegenheit, aber für die Sicherheit derselben ist es nothwendig, dass ein feststehendes Mass und ein allgemein anerkanntes Werthzeichen vorhanden sei. Ein solches einzuführen und dem gesammten Güterverkehr zu Grunde zu legen, ist weder der Einzelne, noch das private Vereinswesen im Stande, weil hier nur Einheit und Gleichförmigkeit, mit Ausschluss jeder subjektiven Willkühr, dem Verkehre die nöthige Leichtigkeit und Sicherheit verschaffen kann. Daher muss auch hier der Staat eintreten und ein dem Verkehre möglichst entsprechendes einheitliches Mass- und Gewichtssystem, sowie Geldwesen, durch seine Gesetzgebung herstellen, welches durch die Verwaltung ins Leben geführt wird.

Mass- und Gewichtssystem.*

Solange der wirthschaftliche Verkehr der Einzelnen sich noch in sehr beschränktem Gebiete bewegt, kann Mass und Gewicht der in den Verkehr kommenden Güter durch Privatvertrag festgestellt oder örtliches Herkommen geregelt werden.

Sobald aber der Güterverkehr grössere Dimensionen annimmt, wird die Feststellung eines einheitlichen Masses für die wichtigsten Verkehrsprodukte Bedürfniss. Damit wird Mass und Gewicht ein Gegenstand der öffentlichen Fürsorge. Schon früh erfolgte in den Städten, zur Sicherung des Marktverkehres, eine Regelung der Mass- und Gewichtsverhältnisse durch die städtische Obrigkeit. Später nimmt sich auch der Staat der Sache an, ohne jedoch die örtlichen Masse und Gewichte ganz zu verdrängen. In Deutschland galt die Ordnung des Mass- und Gewichtswesens als ein Attribut der Landeshoheit. Das preussische A. L.-R. betrachtet die Regelung von Mass und Gewicht als ein s. g. »Majestätsrecht«, doch geschieht nirgends Etwas durchgreifendes für diese wichtige Aufgabe. Das Verdienst ein für den Weltverkehr geeignetes Mass- und Gewichtssystem hergestellt zu haben, gebührt der

---

*) v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §. 480. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. §. 206. Klüber, Oeffentl. Recht. §. 414. v. Mohl, Polizeiw. 3. Aufl. II. §. 182. v. Stein, Handbuch S. 225 ff. Koller, Archiv des nordd. Bundes. II. 1869. S. 335 ff. G. M. Kletke, Mass- und Gewichtsordnung für den nordd. Bund aus den amtlichen Materialien bearbeitet. Berlin 1870. Bluntschli's Staatsw. B. VI. s. v. Mass und Gewicht S. 554—560 von Ph. Jolly.

französischen Gesetzgebung, welche durch das Dekret vom 26. März 1791 das s. g. metrische Decimalsystem einführte. (Ein mètre als zehnmillionster Theil des Viertelmeridians gedacht.) Obgleich die damalige französische Gesetzgebung das metrische System für ein System für alle Zeiten und Völker erklärte, dauerte es doch lange, ehe dasselbe Annahme in den übrigen Staaten fand.

Die für den ganzen damaligen Umfang des preussischen Staates ergangene Mass- und Gewichtsordnung vom 16. Mai 1816 hat zuerst wenigstens für Preussen allgemeingültige Vorschriften über Mass und Gewicht aufgestellt: »um der Unsicherheit in Massen und Gewichten, welche bis dahin den Verkehr erschwerte, abzuhelfen«. Zur weitern Vervollständigung der Mass- und Gewichtsordnung vom 16. Mai 1816 ist eine Reihe späterer Gesetze in Preussen ergangen.

Das Gesetzgebungsrecht des preussischen Staates auf diesem Gebiete ist indessen durch die Reichsverfassung wesentlich verändert, welche Art. 4 Nr. 3 vorschreibt, dass die Ordnung des Mass- und Gewichtssystems der Beaufsichtigung von Seiten des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegt. Die Reichsgewalt hat von der ihr zustehenden Kompetenz bereits Gebrauch gemacht durch Erlass der Mass- und Gewichtsordnung für den norddeutschen Bund vom 17. August 1868 und hierdurch das Gesetzgebungsrecht der Einzelstaaten auf diesem Gebiete vollständig beseitigt; dieselbe ist mit dem 1. Januar 1872 für das ganze Reichsgebiet, mit Einschluss Bayerns, in Kraft getreten. Durch dieses Gesetz ist das metrische Decimalsystem auch für Deutschland angenommen und konsequent durchgeführt. In demselben sind auch die wichtigsten Bestimmungen über die Mass- und Gewichtspolizei enthalten; dahin gehören besonders die Vorschriften über Normalmasse und Normalgewichte, das Verbot ungestempelter Masse und Gewichte, die Bestimmungen über die Organisation der Eichungsämter, deren Errichtung den Bundesregierungen zusteht und durch Landesgesetze erfolgt. Zur Ausführung dieser Vorschriften ist für den ganzen Umfang der preussischen Monarchie das preussische Gesetz vom 26. November 1869 »betreffend die Eichungsämter« ergangen. Damit aber im ganzen Reichsgebiete das Eichungswesen nach übereinstimmenden Grundsätzen gehandhabt werde, ist durch Art. 18 der Mass- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 die Errichtung einer Nor-

maleichungskommission angeordnet worden, welche vom Reiche bestellt und unterhalten wird. Ihr liegt die Ueberwachung des gesammten Eichungswesens und insbesondere auch die Anfertigung und Verabfolgung der Normale, und soweit nöthig auch der Eichungsnormale an die Eichungsstellen der Bundesstaaten ob; auch ist ihr der Erlass der nähern Vorschriften über Material, Gestalt, Bezeichnung und sonstige Beschaffenheit der Masse und Gewichte übertragen. Kraft dieser Befugniss hat dieselbe die Eichordnung vom 16. Juli 1869, die Eichgebührentaxe vom 12. December 1869 und andere ergänzende Vorschriften erlassen. Die neueste Redaktion der Eichgebührtaxe ist vom 24. December 1874.

Münzwesen* und Papiergeld.

Sobald den Völkern der rohe Zustand des blossen Tauschhandels nicht mehr genügt, zeigt sich das wirthschaftliche Bedürfniss, eine allgemein begehrte, theilungsfähige, zur Aufbewahrung geeignete Waare, zur Vermeidung der Schwierigkeiten der verschiedenartigen Tauschoperationen, zum allgemeinen Preisausgleicher und zur Messung aller Preise, d. h. zum Gelde, zu verwenden. Die Herstellung eines solchen Geldes ist zuerst Sache des Privatverkehrs, welcher in verschiedenen Ländern gar verschiedenartige Gegenstände zu diesem Zwecke verwendet hat. Erst später werden die dazu besonders geeigneten edeln Metalle, Gold und Silber, ausschliesslich bei allen civilisirten Völkern dafür benutzt.

Solange aber die Regulirung des Geldwesens lediglich dem Privatverkehre überlassen bleibt, zeigt sich die grosse Unbequemlichkeit, dass die miteinander in Verkehr tretenden Personen, in jedem einzelnen Falle, die als Geld benutze Waare wiegen und messen, nach ihrer Quantität und Qualität prüfen müssen. Sicher-

*) v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §. 478. Pözl, Bayerisches Verwaltungsrecht. §. 205. Klüber, Oeffentl. R. §. 115 ff. Derselbe, Das Münzwesen in Deutschland. 1828. v. Stein, Handbuch S. 231 ff. v. Mohl, Polizeiw. 3. Aufl. II. §. 183. Rau, Lehrb. §. 232 ff. Roscher, System. I. §. 116. F. G. Schulze, Nationalöconomie. §§. 201—225. S. 611—700. J. G. Hoffmann, Die Lehre vom Gelde, als Anleitung zu gründlichen Urtheilen über das Geldwesen mit besonderer Beziehung auf den preussischen Staat. Berlin 1838. Carl Knies, Das Geld, Darlegung der Grundlehren von dem Gelde mit einer Vorerörterung über das Kapital und die Uebertragung der Nutzungen. Berlin 1873. Bluntschli's Staatsw. B. VII. S. 65 ff. s. v. Münzwesen von A. Wagner. H. Roesler, Verwaltungsr. Abth. 2. S. 325 ff.

heit und volle Bequemlichkeit erlangt der Verkehr erst dann, wenn der Staat das Geldwesen in seine Hand nimmt, indem er ausspricht, dass dieselbe Waare, als gesetzliches, d. h. als stillschweigend verstandenes Zahlungmittel für alle Verbindlichkeiten gebraucht werden soll und indem er dem zur Substanz des Geldes dienenden Stoffe ein gesetzliches Mass- und Gewichtssystem vorschreibt. Wir sehen daher bei allen Völkern, dass bei einer irgend höhern wirthschaftlichen Entwicklung, die Ordnung des Geldwesens als ausschliessliche Aufgabe der Regierung betrachtet wird. Sobald die edeln Metalle zur alleinigen Substanz des Geldes erhoben worden sind, nimmt der Staat das Münzwesen in die Hand, dessen Aufgabe es ist »genau nach Güte und Menge bestimmte Gewichtstheile Metallgeldes dem Verkehre zu überliefern«. Durch den Staat wird Mass und Gewicht der Münzen amtlich festgestellt. Die Münze bedarf eines Grundgewichtes und einer Eintheilung der Hauptmünze in aliquote Theile (Münzfuss). Durch die Prägung oder Stempelung übernimmt der Staat für den Verkehr die Garantie, dass die geprägte Münze soviel edles Metall enthält, als der Münzfuss es fordert.

Man bezeichnet die ausschliessliche Befugniss des Staates, auf seinen Münzstätten Münzen als allgemeines Werthzeichen zu prägen, als Münzregal; aber der Begriff der Regalität entspricht auch hier der modernen Auffassung nicht mehr. Nicht um sich Einnahmen zu verschaffen, nimmt der Staat jetzt dieses Recht für sich allein in Anspruch, sondern lediglich, weil nur so der wirthschaftliche Zweck des Münzwesens, volle Sicherheit des Verkehres, erreicht werden kann. An die Stelle des Regals ist ein volkswirthschaftliches Hoheitsrecht getreten, d. h. der Staat hat das s. g. Münzrecht lediglich aus dem Grunde, »weil durch ihn die Volkswirthschaft am sichersten und billigsten mit einem guten Münzwesen versehen, ihr ein Dienst geleistet wird, welchen die Einzelnen ihr nicht so gut zu leisten vermöchten«. Von diesem Gesichtspunkte wird die gesunde Münzpolitik der Gegenwart geleitet und darauf die rechtliche Ordnung des Münzwesens gegründet. Der Staat soll bei der Ausübung dieses Hoheitsrechts keine finanziellen Erträge beabsichtigen. Nur die Prägungskosten darf er sich durch den s. g. Schlagschatz ersetzen lassen. Nach den staatsrechtlichen Grundsätzen der Gegen-

wart gilt es als widerrechtlich, wenn der Staat, unter Beibehaltung desselben Namens, leichtere Münzen ausprägt und diese wie die normal ausgeprägten in den Verkehr bringen will. Einhaltung des gesetzlichen Münzfusses gilt heut zu Tage nicht nur als Norm der innern staatlichen Gesetzgebung, sondern als ein internationales Rechtsprinzip unter allen civilisirten Nationen. Der gesetzlich ausgesprochene Werth der Münzen muss dem realen wirthschaftlichen Werthe des darin enthaltenen edeln Metalls mit möglichster Genauigkeit entsprechen. Nur so ausgeprägten Münzen kann der Staat die Bedeutung eines gesetzlichen Zahlungsmittels beilegen, welches sich jeder im Verkehr zur Befriedigung seiner Geldforderungen muss gefallen lassen. Eine Ausnahme hiervon macht nur die dem örtlichen Kleinverkehr dienende, oft aus unedeln Metallen geprägte Scheidemünze, wo der Metallwerth dem Zahlungswerthe nicht gleichkommt; sie ist nur für die Ausgleichung kleinerer Zahlungen bestimmt und niemand braucht eine grössere, einen bestimmten Betrag übersteigende Zahlung darin anzunehmen.

In den ältesten Zeiten hatte man in Deutschland keine eigenen Münzen, sondern behalf sich mit römischen. Erst in der fränkischen Monarchie wurden einheimische Münzen geprägt. Nur der König durfte Münzen prägen. Karl der Grosse hielt scharf darauf, dass keine Privatperson münzen durfte. Seine Nachfolger gestatteten aber zuerst einzelnen geistlichen, dann auch weltlichen Grossen, Münzen zu prägen, doch in des Königs Auftrage, mit seinem Namen, Wappen und Bilde. Späterhin wurden die Kaiser immer freigebiger mit Verleihung der Münzgerechtigkeit und in der Goldnen Bulle Tit. 10 ward sie allen Kurfürsten zugestanden. Bald war kein Reichsstand mehr, welcher nicht das Münzregal durch ein kaiserliches Privilegium erhalten hatte; ja die Kaiser verliehen sogar dergleichen Privilegien nicht selten an mittelbare Personen und Städte. Niemals aber war das Münzrecht ein in der Landeshoheit liegendes Recht, es blieb ein kaiserliches Reservatrecht bis zum Ende des Reiches. Wer es beanspruchte, musste sich auf kaiserliche Verleihung oder unvordenkliches Herkommen stützen. Die Oberaufsicht über die Ausübung des Münzrechts stand der Reichsstaatsgewalt zu und die Reichsgesetze erkannten es ausdrücklich an, dass dasselbe wegen Missbrauchs dem Berechtigten wieder entzogen werden könne. Allein alle die zahlreichen, auf

die Ausübung der Münzgerechtigkeit bezüglichen Reichsgesetze, selbst die allgemeine Münzordnung Kaiser Ferdinands I. von 1559, konnten bei der Machtlosigkeit des Reiches, die aus der Zersplitterung Deutschlands, der Habgier der Münzberechtigten und falschen volkswirthschaftlichen und staatsrechtlichen Grundsätzen hervorgehenden Uebelstände des deutschen Münzwesens nicht beseitigen, welche dem volkswirthschaftlichen Leben Deutschlands tiefe Wunden schlugen. Insbesondere war es unmöglich, einen allgemeinen Reichsmünzfuss einzuführen und durchzusetzen, indem die einzelnen Stände sich für berechtigt hielten, das Münzwesen ganz nach eigener Willkühr zu gestalten.

Erst im XVIII. Jahrhundert beginnen die grössern Territorien auf eigene Hand oder durch Verträge mit Nachbarstaaten einige Ordnung in das Münzwesen zu bringen (z. B. Münzkonvention zwischen Oesterreich und Bayern von 1753, s. g. Konventionsfuss). In Preussen wurde durch das Münzedikt vom 14. Juli 1750 ein neuer Münzfuss eingeführt (s. g. Graumann'scher 14-Thalerfuss). Nach den heillosen Verwirrungen des siebenjährigen Krieges wurde dieses System durch das Münzedikt vom 28. März 1764 mit einigen Modifikationen wiederhergestellt. Eine neue Münzreform erfolgte durch das Gesetz vom 30. September 1821 über »die Münzverfassung in den preussischen Staaten«. Weitere Fortschritte erfolgten auf dem Vertragswege mit andern deutschen Staaten. Bahnbrechend ist in dieser Beziehung die zwischen den Zollvereinsstaaten zu Dresden abgeschlossene allgemeine Münzkonvention vom 30. Juli 1838 und der, in Folge des Handels- und Zollvertrages vom 19. Februar 1853, zwischen diesen Staaten und Oesterreich abgeschlossene Münzvertrag vom 24. Januar 1857 (Silberwährung, Einheit das Zollpfund, norddeutscher Thaler Vereinsmünze, 30 Thaler, 45 österreichische Gulden und $52^1/_2$ rheinische Gulden auf das Pfund). Nach der preussischen V.-U. Art. 50 übt der König das Münzrecht nach Massgabe des Gesetzes; letzteres bestimmt Gewicht und Gehalt der Münzen. Aber das Gesetzgebungsrecht der Einzelstaaten, also auch Preussens, ist durch die Verfassung des deutschen Reiches, auf dem Gebiete des Münzwesens, wesentlich beschränkt worden, indem nach Art. 4 Nr. 3 der Reichsverfassung die Ordnung des Münzsystems der Beaufsichtigung und der Gesetzgebung von Seiten des Reiches unterliegt. Von dieser Befugniss hat die Reichsgewalt in ausge-

dehnter Weise Gebrauch gemacht, indem sie ein einheitliches Münzsystem für das ganze Gebiet des deutschen Reiches eingeführt hat. Die Grundlagen der Reform wurden durch das Gesetz vom 4. December 1871 »betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen« festgestellt, welches bereits die Goldwährung und das Decimalsystem der Münzen annimmt. Das umfassende Münzgesetz vom 9. Juli 1873 zieht nur die weitern Folgerungen aus dem Gesetze von 1871. Darnach tritt an die Stelle aller in Deutschland geltenden Landeswährungen die Reichsgoldwährung. Ihre Rechnungseinheit bildet die Mark, wie solche durch §. 2 des Gesetzes vom 4. December 1871 »betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen« festgestellt worden ist. Das neue deutsche Münzsystem ist ein nationales, das sich zur Bequemlichkeit aller Geldberechnungen und Konvertirungen an die in dem grössten Theile Deutschlands bestehenden Münzverhältnisse anschliesst und die Kontinuität der bisherigen Wertheinheiten wahrt (Hirth's Annalen 1874. Nr. 4. S. 548 ff.). Innerhalb des Reiches ist aber die vollste Einheit hergestellt. Auch hier ist der Reichsgesetzgebung eine Reform gelungen, nach welcher Jahrhunderte erfolglos gestrebt haben, ja welche noch ein Jahrzehnt vorher wie ein unerreichbares Ideal dastand.

Während den einzelnen Staaten das Recht der Gesetzgebung auf diesem Gebiete völlig entzogen ist, ist ihnen dagegen die Ausführung der reichsgesetzlichen Bestimmungen, insbesondere auch das Recht der Münzprägung, überlassen, wobei sie jedoch der Oberaufsicht des Reiches unterliegen. Die Bestrafung der Münzverbrechen und Münzvergehen erfolgt nach den Vorschriften der §§. 146—152 des deutschen Strafgesetzbuches.

Der Mangel an baarem Gelde, sowie die Kosten und Schwierigkeiten der Zahlung in Münze, erzeugen zunächst auf dem Wege des reinen Privatverkehrs, als naturgemässen Ersatz der Münze, Werthscheine, Kreditpapiere aller Art, z. B. Wechsel, womit Zahlungen besorgt werden. Wenn der Staat selbst solche Surrogate der baaren Münze schafft, entsteht Staatspapiergeld[1], welches sich von dem eigentlichen Gelde dadurch unter-

1) v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §. 479. Pözl, Bayerisches Verwaltungr. §. 205. v. Stein, Handb. S. 239 ff. Rau, Lehrb. II. §. 247 ff. F. G. Schulze, Nationalökonomie (1856) S. 637—659. Derselbe, Ueber das Papiergeld. Leipzig 1823. v. Mohl, Polizeiwissensch. II. §. 184. Nebenius, Der öffentliche Kredit.

scheidet, dass seine Geltung auf dem Kredit des Ausgebers beruht, die Geltung des eigentlichen Geldes ihren Grund in dem Werthe des Stoffes hat, aus welchem es bereitet ist. Der Staat verfolgt bei der Kreirung eines solchen Geldsurrogates einen doppelten Zweck, einen gewerbspolitischen, indem er dadurch dem Verkehre ein bequemes Verkehrsmittel zuführen will, zugleich aber einen finanziellen, indem er sich dadurch ein unverzinsliches Darlehen verschafft. In letzter Beziehung gehört die Lehre vom Papiergeld in das Finanzrecht unter das Kapitel der Staatsschulden, in ersterer fällt sie in den Bereich der wirthschaftlichen Verwaltung. Nach der richtigen staatsrechtlichen Auffassung von der Münzhoheit, als eines volkswirthschaftlichen Hoheitsrechts, soll auch die Ausgabe von Papiergeld, als eines Surrogates des Metallgeldes, nicht als ein finanzielles, sondern als ein gewerbspolitisches Unternehmen betrachtet werden, d. h. der Vortheil, welcher dadurch dem Verkehre zugeführt werden kann, soll der leitende Gesichtspunkt, der finanzielle Nutzen, welcher sich dabei ergiebt, der untergeordnete Zweck sein.

Aus dem Wesen des Kreditgeldes folgt, dass der Staat dasselbe gegen baare Münze auszuwechseln sich verpflichtet (Einlösbarkeit) oder wenigstens es bei allen Staatskassen, besonders bei Entrichtung der Steuern, als gesetzliches Zahlungsmittel, anerkennt (Steuerfundation). Dagegen ist ein Zwangskurs des Papiergeldes für den Privatverkehr nicht zu rechtfertigen.

Da indessen die deutschen Einzelstaaten vielfach von diesen gesunden staatsrechtlichen und volkswirthschaftlichen Grundsätzen abgewichen waren, so nahm sich die Reichsverfassung auch dieses wichtigen Gegenstandes an, indem sie im Art. 4 Nr. 3 die Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergelde der Gesetzgebung des Reiches überwies. Am 18. Juni 1870 ist ein Gesetz »über die Ausgabe von Papiergeld« erschienen, welches bestimmt, dass, bis zur gesetzlichen Feststellung der Grundsätze über die Emission von Papiergeld, von den Staaten des norddeutschen Bundes nur auf Grund eines auf den Antrag der betheiligten Landesregierung erlassenen Reichsgesetzes Papiergeld ausgegeben oder dessen Ausgabe gestattet

---

1820. S. 164 ff. A. Wagner, in Bluntschli's Staatsw. Art. Papiergeld B. VII. S. 646—680. H. Roesler, Verwaltungsr. Abth. 2. S. 347 ff.

werden darf, wogegen es erlaubt sein soll, das zur Zeit der Publikation des Gesetzes bereits umlaufende Papiergeld nach stattgefundener Einziehung durch neue Werthzeichen zu ersetzen, beziehungsweise dagegen umzutauschen, wobei jedoch Papiergeld von geringerem Nennwerthe an die Stelle von Papiergeld höhern Nennwerthes nicht gesetzt werden darf. Dieses Gesetz ist vom 1. Januar 1872 für das ganze Reichsgebiet in Kraft getreten. Nach der Schlussklausel des Reichsmünzgesetzes vom 9. Juni 1873 soll bis zum 1. Januar 1876 »alles Staatspapiergeld, alle nicht auf Reichswährung lautenden Banknoten und alle Banknoten unter 100 Mark eingezogen werden«. Ein besonderes Reichsgesetz vom 30. April 1874 betreffend »die Ausgabe von Reichskassenscheinen« ermächtigt den Reichskanzler Reichskassenscheine im Gesammtbetrage von 120 Millionen Mark in Abschnitten zu 5, 20 und 50 Mark ausfertigen zu lassen und unter die Bundesstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung am 1. December 1871 zu vertheilen. Spätestens bis zum 1. Juli 1875 soll jeder Bundesstaat sein Staatspapiergeld öffentlich aufrufen und thunlichst schnell einziehen; nach dem 1. Januar 1876 sind nur seine eigenen Kassen verpflichtet, dasselbe anzunehmen. Alle Reichs- und Staatskassen nehmen die Reichskassenscheine zum Nennwerthe in Zahlung an und die Reichshauptkasse löst sie ein, während im Privatverkehr kein Zwang zu ihrer Annahme gilt. Von den Einzelstaaten darf auch fernerhin nur auf Grund eines Reichsgesetzes Papiergeld ausgegeben oder dessen Ausgabe gestattet werden. Somit ist jetzt auch das Papiergeldwesen in Deutschland zur Reichssache geworden und die Darstellung der darauf sich beziehenden Rechtsgrundsätze gehört in das Reichs-, nicht in das Landesstaatsrecht.

§. 235.

δ. Sorge des Staates für den Kredit im Verkehre.

Bei unserer geschichtlich begründeten Gütervertheilung befinden sich die Kapitalien häufig in Händen, welche sie produktiv anzulegen nicht geneigt oder nicht befähigt sind; dagegen fehlen sie oft denjenigen, welche gewerbliche Unternehmungen vorhaben. Diesen Uebelstand unseres wirthschaftlichen Lebens

auszugleichen, ist der Kredit berufen. Darunter verstehen wir die Fähigkeit eines kapitalbedürftigen Gewerbsmannes sich von den Kapitalisten die Benutzung fremder Kapitalien zu verschaffen, weil diese das Vertrauen in ihn setzen, dass er die bei dem Empfang des Kapitals übernommenen Verpflichtungen (Rückzahlung, pünktliche Verzinsung u. s. w.) erfüllen wolle und könne. Die Gewährung von Kredit ruht daher durchaus auf dem individuellen Urtheil des Kapitalisten über die sittlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse des Kapitalsuchenden. Insofern gehört der Kredit lediglich der Privatwirthschaft an und die damit zusammenhängenden Rechtsgeschäfte — Darlehen, Pfand, Bürgschaft — fallen unter die Regeln des Privatrechts.

Da aber der Kredit ein mächtiger Hebel der gesammten Volkswirthschaft ist, da ohne denselben ein energischer Fortschritt im Gewerbsleben der Nation unmöglich ist, so übernimmt, bei höher entwickelten wirthschaftlichen Verhältnissen, die staatliche Verwaltung die wichtige Aufgabe, ihrer Seits diejenigen Bedingungen herzustellen, welche der Förderung des Kredits dienen. Von dem Momente an, wo die Staatsgewalt zu dieser Einsicht gelangt, wird die Sorge für den Kredit ein Gegenstand der volkswirthschaftlichen Verwaltung.

Während nur der Einzelne im individuellen Falle das Wollen und Können des Kreditsuchenden beurtheilen kann, hat der Staat durch seine Einrichtungen für ein drittes Moment zu sorgen, nemlich für das Müssen, d. h. er hat eine kräftige Rechtspflege herzustellen, welche auch den säumigen und böswilligen Schuldner zur pünktlichen Erfüllung seiner eingegangenen Verpflichtungen anhält und zwingt, wobei besonders ein schleuniges Exekutionsverfahren von Wichtigkeit ist. Eine prompte, pünktliche, wenig Zeit und Geld kostende Justiz ist das wichtigste Förderungsmittel, welches der Staat dem Kreditwesen bieten kann.

Aber der Kredit ist nicht nur ein persönlicher, sondern beruht häufig auch auf einem speziell bestellten Unterpfande des Borgenden. Hier greift die Gestaltung des so wichtigen Pfandrechts herein, welches anfangs lediglich ein Institut des Privatrechts, in höhern Stadien der Entwicklung, auch von den Grundsätzen des staatlichen Verwaltungsrechts erfasst und durchdrungen wird.

So werden Pfand- oder Leihhäuser errichtet, welche

Kapitalien gegen Faustpfänder ausleihen und dazu bestimmt sind, den kleinern Gewerbsleuten die fehlenden Kapitalien um niedrige Zinsen zu verschaffen und zu verhüten, dass sie nicht Wucherern in die Hände fallen. Solche Anstalten werden entweder selbst vom Staate errichtet oder stehen wenigstens, wenn sie von Gemeinden oder Privaten gegründet werden, unter der Aufsicht und Kontrolle des Staates. [1]

Wichtiger, als das Faustpfand, ist die Hypothek. In weniger entwickelten wirthschaftlichen Verhältnissen wird sie lediglich als ein Institut des Privatrechts aufgefasst, so bei den Römern und im frühern Mittelalter. In den deutschen Städten entwickelt sich zuerst das Grundbuchswesen und damit tritt die Hypothek in das Gebiet des öffentlichen Rechts und wird ein Gegenstand der wirthschaftlichen Verwaltung. Mit den Grundsätzen der Spezialität und der Publicität wird das Hypothekenwesen das Fundament des ganzen modernen Realkredits. Durch das Prinzip, dass alle auf Immobilien bezüglichen dinglichen Rechte, besonders auch das Eigenthum, öffentlich gebucht werden müssen, tritt der ganze Immobiliarverkehr unter die Kontrolle des Staates. [2]

Aber die Einzelhypothek bietet noch manche Schwierigkeiten und Unbequemlichkeiten im Verkehre; für den Kapita-

---

1) v. Rönne, Preuss. Staatsr. B. II. §. 386. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. §. 100. Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft S. 232. v. Mohl, Polizeiwissenschaft B. I. §. 58. H. Roesler, Verwaltungsr. Abth. 2. S. 392.

2) Von diesem Standpunkte beleuchtet zum ersten Mal eingehend das Hypothekenwesen Stein in seinem Handbuche des Verwaltungsrechts S. 259 ff. Von privatrechtlichem Standpunkt aus giebt eine gründliche Darstellung des modernen Hypothekenrechts O. Stobbe, Handb. des deutschen Privatrechts B. II. Abth. 1. S. 293 ff. Deutsches Hypothekenrecht. Nach den Landesgesetzen der grössern deutschen Staaten systematisch dargestellt. Unter Mitwirkung von Anschütz, v. Bar, Dernburg, Exner, Hinrichs, Puchelt, Regelsberger, Röuer herausgegeben von v. Meibom. Leipzig 1871 ff. (bis jetzt 5 Bde.). Die wichtigsten preussischen Hypothekengesetze sind: Hypotheken- und Konkursordnung vom 4. Februar 1722, Allgemeine Hypothekenordnung vom 20. December 1783, Preussisches Landrecht, Gesetz vom 24. Mai 1853 betreffend einige Abänderungen der Hypothekenordnung, Gesetz vom 5. Mai 1872 über den Eigenthumserwerb und die dingliche Belastung der Grundstücke, Bergwerke und selbstständigen Berechtigungen und die Grundbuchordnung von demselben Datum. Das neueste preussische Hypothekenrecht ist am besten dargestellt bei Fr. Förster, Theorie und Praxis III. §§. 190—195. 198—200, bei Dernburg, B. I. §§. 190—206. 313—353. Fr. Förster, Das preussische Grundbuchrecht. Berlin 1872.

listen, welcher oft unter der unpünktlichen Zinszahlung leidet, ja nicht selten einen Ausfall am Kapital zu erfahren hat; für den Borger, welcher durch Kündigung in Verlegenheit gesetzt werden kann und welchem nur selten eine Amortisation durch allmälige Rückzahlung gestattet ist. Diesen Uebelständen wird, durch die höhere Organisation des Kreditwesens, in Hypothekenbanken und Kreditvereinen abgeholfen, »welche ein vermittelndes Organ zwischen den Geldbesitzern und den kapitalbedürftigen Grundbesitzern sein wollen«.[1] Der älteste Kreditverein ist das »schlesische Kreditwerk« oder »das landschaftliche System« von 1770, nach dessen Muster in Pommern, in der Kur- und Neumark, in West- und Ostpreussen, in Posen und auch in vielen andern deutschen Ländern ähnliche Anstalten eingerichtet sind. »Die landschaftlichen Kreditinstitute in Preussen sind Verbindungen mehrerer Gutsbesitzer einer Provinz, um unter gemeinschaftlicher Bürgschaft, Kapitalien auf ihre Güter gegen ausgefertigte, auf den Inhaber lautende Hypothekeninstrumente, Pfandbriefe genannt, aufzunehmen, letztere in Cirkulation zu setzen, die Zinsen davon einzuziehen und an die Pfandbriefinhaber auszuzahlen, desgleichen die Pfandbriefe nach deren Aushändigung ablösen und vernichten oder anderweitig in Cirkulation bringen zu lassen.« Für jedes dieser Institute besteht ein vom König bestätigtes Landschaftsreglement. Die Leitung und Verwaltung des Ganzen steht in jeder Provinz unter einer Provinzialcentralbehörde, der Generallandschaftsdirektion. An der Spitze eines jeden Kreditveveins steht ein königlicher Kommissarius.

Abgesehen von diesen vom Staate gegründeten und geleiteten provinziellen Landschaftssystemen haben sich in neuerer Zeit landesherrlich genehmigte Aktienvereine gebildet, welche den Zweck haben, den Realkredit durch Gewährung hypothekarischer Darlehen zu befördern und welchen zu diesem Behufe die Befugniss beigelegt worden ist, auf jeden Inhaber lautende, mit Zinskoupons versehene Pfandbriefe auszugeben, welche die Ge-

---

1) v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §. 429. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. 3. Aufl. §. 165. Rau, Lehrb. II. §§. 110—119. Roscher, System II. §§. 133—136. v. Mohl, Polizeiwissensch. II. S. 118 ff. F. G. Schulze, Nationalöconomie §. 233. S. 719. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre S. 277 ff. E. Richter, Die landwirthschaftlichen Kreditvereine Preussens und die Hypothekenbanken Frankreichs und Englands. Lette, Das landwirthschaftliche Kredit- und Hypothekenwesen. 2. Aufl. 1868.

sellschaft, bei Gewährung ihrer hypothekarischen Darlehen, zum Nominalwerthe in Zahlung geben kann (s. g. Bodenkreditbanken).

Während diese Anstalten wesentlich dem Kapitalbedürfnisse des Grundbesitzes, besonders des landwirthschaftlichen, abhelfen sollen, sind zahlreiche andere Banken[1] dazu bestimmt, den Unternehmungen auf dem Gebiet der Industrie und des Handels, den nöthigen Kredit zu verschaffen. Diese Institute haben, als Zettel-, Giro-, Diskonto-, Leihbanken verschiedenartige Einrichtungen, erscheinen aber zunächst als Privatinstitute, welche aus den Bedürfnissen des Handelsverkehrs hervorgewachsen sind. Bei ihrer grossen Bedeutung für das wirthschaftliche Leben stellt sie aber der Staat bald unter seine spezielle Aufsicht und Kontrolle. Die s. g. Bankhoheit des Staates macht sich besonders den Zettelbanken gegenüber geltend, deren Hauptzweck das Ausgeben von Zetteln, Bankscheinen, Banknoten ist, welche als Kredit- oder Privatpapiergeld, ähnlich wie das Staatspapiergeld, den Handel fördern sollen. Diese in den öffentlichen Verkehr so tief eingreifende Befugniss kann in Deutschland nur mit Erlaubniss der Staatsgewalt, kraft eines besondern Privilegiums, erworben und ausgeübt werden.

Bei der Zersplitterung Deutschlands war diese Bankhoheit mannigfach gemissbraucht worden und war das Bankwesen, besonders in Betreff der Banknotenausgabe, in einen wahrhaft chaotischen Zustand gerathen. Auch hier hat erst die Reichsgesetzgebung Ordnung und Einheit geschaffen. Nach dem Reichsgesetze vom 14. März 1875 kann die Befugniss zur Ausgabe von Banknoten nur durch ein Reichsgesetz erworben werden (§. 1). Eine Verpflichtung zur Annahme von Banknoten, bei Zahlungen, welche gesetzlich in Geld zu leisten sind, findet nicht statt (§. 2). Jede Bank ist verpflichtet, ihre Noten sofort auf Präsentation zum vollen Nennwerthe einzulösen (§. 4). Den Banken, welche Noten ausgeben, sind gewisse Schranken in Betreff ihres Geschäftsverkehrs

---

1) v. Rönne, Preuss. Staatsr. II. §. 485. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. §. 190. v. Mohl, Polizeiwissensch. II. §. 185. v. Stein, Handbuch S. 290 ff. H. Roesler, Verwaltungsr. Abth. 2. §. 384. S. 352 ff. Hübner, Die Banken. Leipz. 1854. E. Nasse, Die preussische Bank und die Ausdehnung ihres Geschäftskreises auf Deutschland. Bonn 1866. J. L. Tellkampf, Prinzipien des Geld- und Bankwesens. Berlin 1867.

gezogen. Unter dem Namen »Reichsbank« ist eine unter Aufsicht und Leitung des Reiches stehende Bank errichtet, welche die Eigenschaft einer juristischen Person besitzt und die Aufgabe hat: »den Geldumlauf im gesammten Reichsgebiete zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbarer Kapitalien zu sorgen« (§. 12). Die Reichsbank hat das Recht, nach Bedürfniss ihres Verkehrs, Banknoten auszugeben (§. 16), ist aber verpflichtet, für den Betrag ihrer in Umlauf befindlichen Banknoten, jederzeit mindestens $^1/_3$ in kursfähigem deutschen Gelde, Reichskassenscheinen oder in Barren und den Rest in diskontirten Wechseln in ihren Kassen in Vorrath zu haben (§. 17). Die Reichsbank ist verpflichtet, ihre Noten bei ihrer Hauptkasse in Berlin sofort auf Präsentation, bei ihren Zweiganstalten, soweit es deren Baarschaften und Geldbedürfnisse gestatten, dem Inhaber gegen kursfähiges deutsches Geld einzulösen.

Die Reichsbank ist eine von dem Fiskus des Reiches verschiedene juristische Person. Das Reich steht in einem doppelten Verhältnisse zur Reichsbank, in einem privatrechtlichen und einem öffentlichrechtlichen. Das privatrechtliche Verhältniss beruht darauf, dass der Reichsfiskus Mitglied der den Namen »Reichsbank« führenden juristischen Person ist, an dem Reingewinn einen Antheil hat und zur Geschäftsführung für diese juristische Person berufen ist. Das öffentlichrechtliche Verhältniss besteht in der staatlichen Aufsicht über den Wirkungskreis der Bank, in der Wahrnehmung der volkswirthschaftlichen, polizeilichen und finanziellen Interessen des Reiches. Beide Funktionen werden durch zwei verschiedene Organe ausgeübt, die öffentlichrechtliche durch das Bankkuratorium, die privatrechtliche durch das Bankdirektorium[1] (Bankstatut vom 21. Mai 1875). Da auch die Privatnotenbanken durch das Reichsbankgesetz der Aufsicht der Reichsgewalt unterworfen sind und sich dieselben, nur innerhalb der enggezogenen reichsgesetzlichen Schranken, bewegen dürfen, so fällt auch das Bankwesen, trotz des fortdauernden Aufsichtsrechts der Landesregierungen, seinem Schwerpunkte nach in das Reichsstaatsrecht.

---

1) P. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Tübingen 1876. S. 344 ff.

2. Sorge des Staates für die einzelnen Gewerbszweige. (Spezielle Volkswirthschaftspflege.)

a. Sorge des Staates für die Urproduktion.

§. 236.

α. Landwirthschaft.*

Die Landwirthschaft ist dasjenige Gewerbe der Urproduktion, dessen Aufgabe in der Erzeugung von Pflanzen- und Thierstoffen durch Anbau des Bodens besteht. Nach unserer heutigen Betriebsmethode gehört zum Wesen der Landwirthschaft die Verbindung von Ackerbau und Viehzucht zu einem einheitlichen gewerblichen Betriebe.

Die Landwirthschaft nimmt wegen ihrer Ausdehnung (bei den meisten Nationen ist mehr als die Hälfte der ganzen Bevölkerung mit ihr beschäftigt), der Mannigfaltigkeit der damit verbundenen

---

*) Lette und v. Rönne, Die Landeskulturgesetzgebung des preussischen Staates, eine systematisch geordnete Sammlung aller auf dieselbe Bezug habenden gesetzlichen Bestimmungen nebst einem historisch-kritischen und praktischen Kommentar über die betreffenden Gesetze. B. I. u. II. in 2. Abth. Berlin 1853 u. 1854, wo auch die ältere und neuere Literatur B. I. Einl. S. CXXXVII ff. angegeben ist. Dönniges, Die Landeskulturgesetzgebung Preussens. Berlin 1843—1849. Koch, Die Agrargesetze des preussischen Staates nebst Ergänzungen und Erläuterungen. 4. Aufl. Breslau 1850. Jetzt besonders: J. Greiff, Die preussischen Gesetze über Landeskultur und landwirthschaftliche Polizei. Breslan 1866, auf dessen Werk im Text fortwährend verwiesen ist. Vgl. den Art.: »Agrarverfassung und Agrargesetzgebung« von Lette, in Rotteck und Welker's Staatslex. 3. Aufl. B. I. S. 322 ff. v. Rönne, Preuss. Staatsr. B. II. §§. 419—429. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. 3. Aufl. §§. 158—168. v. Stein, Handb. der Verwaltungslehre S. 329 ff. Rau, Lehrb. I. §§. 358—382. Roscher, System Bd. II. v. Mohl, Polizeiw. 3. Aufl. B. II. §§. 136—146. H. Roesler, Verwaltungsr. Abth. 2. S. 503 ff. Die Werke über das s. g. Landwirthschaftsrecht berücksichtigen besonders die privatrechtliche Seite, so Th. Hagemann, Handbuch des Landwirthschaftsrechts. Hannover 1807. C. A. Weiske, Handbuch des allgemeinen deutschen Landwirthschaftsrechts. Leipz. 1838. C. F. W. J. Häberlin, Lehrb. des Landwirthschaftsrechts. Leipz. 1859. Die ältere Geschichte der persönlichen Verhältnisse des Bauernstandes, sowie des bäuerlichen Grundbesitzes und der bäuerlichen Lasten ist in allen Werken über deutsche Staats- und Rechtsgeschichte berücksichtigt. Eine lichtvolle Darstellung der persönlichen und wirthschaftlichen Befreiung des Bauernstandes giebt L. v. Stein im VII. Bde. seiner Verwaltungslehre Th. I.: Die Entwährung, Grundentlastung, Ablösung, Gemeinheitstheilung, Enteignung und Staatsnothrecht. Stuttgart 1868. Besonders ist in diesem Werke die grossartige Durchführung der Befreiung des Bauernstandes in Oesterreich seit 1848 eingehend geschildert.

Thätigkeiten, der Wichtigkeit der Güter, welche sie erzeugt, unzweifelhaft unter allen menschlichen Gewerben die erste Stelle ein. Darum wirkt die Art und Weise ihres Betriebes massgebend auf die gesellschaftlichen und staatlichen Verhältnisse jedes Volkes ein; sie selbst wird aber wieder wesentlich bestimmt durch die Rechtsordnung des Staates. »Durch den Geist der Agrarverfassung, sagt Möser, erhält die ganze innere Geschichte eines Volkes ihren Charakter und ihre Richtung.« Die Um- und Fortbildung der Agrarverfassung erfolgte daher bei den Völkern des Alterthums, wie bei denen der Neuzeit, theils als Ursache, theils als Wirkung grosser gesellschaftlicher und politischer Bewegungen. Gerade weil die Landwirthschaft als die Grundkraft der Staaten angesehen wird, von deren Blüthe auch der Fortschritt der andern Gewerbszweige abhängt, hat die Gestaltung der landwirthschaftlichen Eigenthums- und Arbeitsverhältnisse stets einen wichtigen Gradmesser der Kultur abgegeben und jede zum Bewusstsein gekommene Staatsgewalt hat die Regelung dieser landwirthschaftlichen Verhältnisse nach allgemeinen Grundsätzen zur Aufgabe ihrer Gesetzgebung, die Hebung und Förderung der Landwirthschaft durch einzelne Massregeln zur Aufgabe ihrer Verwaltung gemacht.

Das Erste, was die zum Bewusstsein ihrer Aufgaben und Pflichten erwachte Staatsgewalt im modernen Europa zu thun hatte, war die Beseitigung derjenigen Hindernisse, welche sich der Landwirthschaft, nicht in den natürlichen Verhältnissen, sondern in den überlebten, tief verderblichen Institutionen des Mittelalters entgegenstellten. Hier konnte nur die mächtige Hand des Staates aus der unfreien Agrarverfassung des Mittelalters in die freie der staatsbürgerlichen Ordnung überleiten. Während die altgermanische Agrarverfassung wesentlich eine freie Bauernverfassung mit ausgeprägt genossenschaftlichem Charakter und starker Beschränkung des Privateigenthums durch die Gemeinde gewesen war, hatte das spätere Mittelalter den Grund und Boden, sowie dessen Bebauer, in Unfreiheit hinabgedrückt. Die Gutsherrlichkeit hatte das Gemeindeprinzip fast vollständig verdrängt. In fast allen Theilen Deutschlands war der Bauernstand in Leibeigenschaft versunken, an die Scholle gebunden, glebae adscriptus, dabei Träger fast aller Lasten für die übrigen Stände. Wo ihm noch in dieser oder jener Form Grundeigenthum oder wenigstens erblicher Besitz verblieben war, ruhten doch auf den Bauergütern die

schwersten Lasten, wie Frohnen, Zinsen, Zehnten, Laudemien, Abgaben aller Art und jedes Namens. Durch Servituten, wie Weide- und Triftgerechtigkeit, durch das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden war der landwirthschaftliche Betrieb nach allen Seiten hin gehemmt, jeder rationelle Fortschritt unmöglich gemacht.

In dem ständischen Feudalstaate des XVI. und XVII. Jahrhunderts, in welchem die privilegirten Klassen allein vertreten waren, wurden die Fesseln noch straffer angezogen, der Druck bis ins Unerträgliche gesteigert. Auch hier war es der monarchische Absolutismus, welcher sich im XVIII. Jahrhundert zuerst des gedrückten Bauernstandes annahm, auf dessen Steuern er wesentlich angewiesen war, aus dessen Söhnen er sein Heer bildete. Staatliche Prästationsfähigkeit des Bauernstandes war der leitende Gesichtspunkt dieser Politik, welche besonders die preussischen Herrscher konsequent befolgten. So verbot der grosse Kurfürst durch Verordnung vom 12. April 1667 das s. g. Bauernlegen; König Friedrich Wilhelm I. hob 1719 in Hinterpommern die Leibeigenschaft der Domänenbauern auf und verlieh ihnen das Eigenthum ihrer Höfe mit Vorbehalt der Frohnen; am 14. März 1739 verbot er das Vertreiben der Bauern aus ihren Gütern und die Einziehung derselben zu den Rittergütern aufs strengste, »damit das Land nicht depeuplirt werde«. Bekannt sind seine gegen die Misshandlung der Bauern gerichteten s. g. Prügelmandate (B. I. S. 62). Auch Friedrich der Grosse verbot durch seine Edikte bei namhafter Strafe dem Adel, Stiftern und Klöstern, sowie allen denen, welche adlige Güter besitzen, bäuerliche Höfe und Stellen einziehen zu lassen und die dazu gehörig gewesenen Aecker und Wiesen zu ihren Wirthschaften und Vorwerken zu schlagen; es sollten vielmehr »alle wüsten Bauern-, Halbbauern-, Gärtner- und Büdnerstellen der kleinen Leute des platten Landes retradirt und mit ebensoviel Werthen und denselben Grundstücken wieder versehen und besetzt werden «

Eine durchgreifende Befreiung des Grund und Bodens, sowie des Bauernstandes, wurde vom absoluten Staate des XVIII. Jahrhunderts weder beabsichtigt noch durchgeführt. Das Allgemeine Landrecht, das grosse legislatorische Schlussresultat dieser Epoche, enthält noch eine ausführliche Kodifikation der Gutsunterthänigkeit und aller privatrechtlichen Lasten, welche auf dem bäuerlichen Eigenthume drückten.

Während England seit Jahrhunderten bereits Leibeigenschaft und Gutsunterthänigkeit, wesentlich auf dem Wege des Gewohnheitsrechts, überwunden hatte, beseitigte Frankreich in jener denkwürdigen Nacht vom 4. August 1789 mit einem Federstriche die dort so drückend wie nirgends auf dem bäuerlichen Grundbesitze ruhenden Lasten und jenen ganzen Komplex von Vorrechten und Lasten, welchen man als Feudalsystem zu bezeichnen pflegt. Das Beispiel dieser grössten That der französischen Revolution war für das übrige Europa nicht verloren. Derjenige deutsche Staat, welcher die Befreiung der Person und des Grundeigenthums der Bauern am besonnensten und folgerichtigsten hinausführte, war das zu Boden getretene, nach Wiedergeburt ringende Preussen. Abgesehen von einigen wohlgemeinten, aber erfolglos gebliebenen Reformplänen Kaiser Josephs II. war es zuerst die preussische Gesetzgebung, welche den Boden und seine Bebauer von den Fesseln befreite, die ihnen das Mittelalter geschmiedet hatte.

Die Reihe der zahlreichen Gesetze eröffnete das berühmte Gesetz vom 9. Oktober 1807 »über den erleichterten Besitz und freien Gebrauch des Grundeigenthums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner« (Greiff, a. a. O. S. 21 ff.), welchem sich das Edikt vom 14. September 1811 »zur Beförderung der Landeskultur« anschloss (Greiff, S. 51 ff.). Als leitende Maximen dieser Gesetzgebung bezeichnet ein erfahrener Sachkenner folgende Grundsätze:

1) »Entfernung aller auf Verfassung und Gesetz beruhenden Beschränkungen im Besitze und Genusse des Grundeigenthums und in den persönlichen Verhältnissen des Bauernstandes;

2) allgemeine Erweckung der Industrie der Landwirthe auf dem ihnen geebneten Felde ihrer Thätigkeit und Verbreitung des durch die Sprengung der bestehenden Fesseln angeregten Sinnes für reelle Verbesserung unter denjenigen, die zu entfernt von den Quellen der Belehrung stehen und auch ohne Mittel sind, solche zu benutzen;

3) besondere Förderung grösserer Unternehmungen, für deren Ausführung die Kräfte Einzelner, selbst nach der Entfesselung der Hände der Landwirthe, nicht ausreichen« (Greiff, Einl. S. 2).

Diesem Programm ist die preussische Gesetzgebung, allerdings mit einigen Schwankungen, doch im grossen Ganzen treu geblieben. So ergingen die Verordnung vom 20. Juni 1817 wegen Orga-

nisation der Generalkommissionen (Greiff, S. 322 ff.), die Gemeinheitstheilungsordnung vom 7. Juni 1821 nebst ihren Ergänzungen und Abänderungen (Greiff, S. 250 ff.); doch bedurfte es auch hier wieder der grossen politischen Bewegungen des Jahres 1848, um die seit 1807 begonnene vollständige Befreiung des Grundeigenthums zum Abschlusse zu bringen. Die betreffenden Paragraphen der deutschen Grundrechte Art. VIII. gingen fast wörtlich in die preussische Verfassungsurkunde über und fanden ihre Erledigung in dem grossen Gesetze vom 2. März 1850 »betreffend die Ablösung der Reallasten und die Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse«[1], welches die Ablösungsgegenstände, wie die gutsherrlichen und bäuerlichen Regulirungen nebst der Eigenthumsverleihung an die bäuerlichen Wirthe auf gemeinschaftliche Grundsätze für die ganze Monarchie (mit Ausschluss des linken Rheinufers) zurückführt. Nach diesem Gesetze erfolgt die Abfindung in der Regel überall durch Rente und zwar nach einem Gesetze von demselben Datum (Greiff, S. 166) durch die Vermittlung provinzieller Rentenbanken. Mit der Durchführung dieser Gesetze vom 2. März 1850 ist in Preussen der letzte Rest der mittelaltrig ständischen Agrarverfassung gefallen und das dem konstitutionellen Staatsrechte und der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung allein entsprechende vollfreie Eigenthum konsequent durchgeführt. Es giebt im heutigen Preussen auch auf dem platten Lande nur freie Leute, die ihre Arbeitskraft in beliebiger Weise und an jedem beliebigen Orte verwerthen dürfen, sowie lauter zu vollem Eigenthum besessene Grundstücke, welche ganz oder getheilt veräussert und vererbt, sowie in beliebiger Zahl in derselben Hand vereinigt werden können. Kurz die Staatsgewalt hat nach dieser Richtung hin, der Landwirthschaft gegenüber, ihre Pflicht gethan, indem sie alle in staatlichen Einrichtungen und Gesetzen bestehenden Hindernisse beseitigt hat, welche ihrer Entwicklung entgegenstanden. Die Befreiung der Landwirthschaft ist im wesentlichen ein abgeschlossener Prozess, welcher jetzt der Rechtsgeschichte angehört.

---

1) Diesem grossen reformatorischen Gesetze liegt das s. g. Promemoria des damals mit der Verwaltung des betreffenden Ministeriums beauftragten Frhrn. v. Patow vom 10. Juni 1848 zu Grunde, »betreffend die Massregeln der Gesetzgebung, durch welche die zeitgemässe Reform der guts- und grundherrlichen Verhältnisse und die Beseitigung der noch vorhandenen Hemmungen der Landeskultur bezweckt wird«.

Nachdem so die rechtlichen Voraussetzungen einer gewerblichen Fortentwicklung der Landwirthschaft vollkommen gegeben sind, ist die Landwirthschaft auf eigene Füsse gestellt und muss sich als Privatwirthschaft durch die Thätigkeit und Tüchtigkeit der Einzelnen und ihr Zusammenwirken im Vereinswesen selbst helfen. Dennoch kann auch sie der Hülfe und Leitung der Staatsgewalt nicht ganz entbehren, wenn letztere sich auch enthalten muss, in die Landwirthschaft einzugreifen und sich darauf beschränken soll, die Landwirthe durch Schutz und Hülfe in den Stand zu setzen, die ihnen gewordene wirthschaftliche Freiheit mit möglichstem Vortheile für ihr Gewerbe zu gebrauchen.

Zu der Agrargesetzgebung im engern Sinne, d. h. den Gesetzen, welche sich auf die Aufhebung der persönlichen und dinglichen Abhängigkeitsverhältnisse des Bauernstandes, wie der frühern Vorrechte oder Beschränkungen aller Stände in Betreff der Erwerbung von Grundeigenthum und der freien Verfügung über dasselbe beziehen, muss noch eine eigentliche Landeskulturgesetzgebung hinzutreten, um diejenigen Einrichtungen und Bedingungen herzustellen, »durch welche das von allen rechtlichen Belastungen und Beschränkungen befreite Grundeigenthum zu einer höhern Stufe der Kultur- und Ertragsfähigkeit emporgehoben oder vor Gefahren und Beschädigungen, sei es durch Naturereignisse und Frevel, geschützt werden soll oder welche die mit dem Grundbesitze unmittelbar verbundenen Nutzungs- und Gewerbszweige zu heben und zu verbessern bestimmt sind«. Auch auf diesem Gebiete hat die preussische Gesetzgebung redlich das Ihrige gethan. Wir erwähnen beispielsweise das Gesetz vom 15. November 1811 »wegen des Wasserstauens bei Mühlen und Verschaffung von Vorfluth« (Greiff, S. 547 ff.), das Gesetz vom 28. Februar 1843 »über die Benutzung der Privatflüsse« (Greiff, S. 565), das Gesetz vom 23. Januar 1846 betreffend das zu Entwässerungsanlagen einzuführende Aufgebotsverfahren (Greiff, S. 583 ff.), das umfassende Gesetz vom 28. Januar 1848 über das Deichwesen (Greiff, S. 608 ff.), die Feldpolizeiordnung vom 1. November 1847 (Greiff, S. 632 ff.). Letztere hat die Verhütung schädlicher und rechtswidriger Handlungen in Betreff der Grundstücke und des landwirthschaftlichen Betriebes und die Aufstellung von Schutzorganen zum Gegenstand. Während in diesem Gesetze die negative, polizeiliche Thätigkeit des Staates, der

Landwirthschaft gegenüber, zum Ausdrucke kommt, hat die Landwirthschaftspflege des Staates auch zahlreiche positive Anstalten zur Förderung der Landwirthschaft ins Leben gerufen, deren Herstellung die Kraft der einzelnen Privatleute übersteigt. Bezüglich der Mittel, den Sinn für Kulturfortschritte unter den Landwirthen anzuregen und zu fördern, ist bereits im §. 39 des Ediktes vom 14. September 1811 auf das landwirthschaftliche Vereinswesen hingewiesen und die Errichtung einer Centralstelle in Aussicht genommen, »welche die verschiedenen Associationen in Unsern sämmtlichen Staaten in eine gewisse Verbindung setzt, Berichte und Anfragen von ihnen fordert und erhält, nicht nur Rathschläge ertheilt, sondern auch durch Besorgung von Werkzeugen, Sämereien, Viehracen und in gewissen Geschäften erfahrenen Arbeitern die erwünschte Hülfe leistet. Auch wird dieses Centralbüreau gerechte und zweckmässige Wünsche des landwirthschaftlichen Publikums, die ihm durch die Associationen zukommen, den obersten Staatsbehörden vortragen und empfehlen«.

Aus diesem Gedanken ist durch die allgemeine Kulturordnung vom 16. Januar 1842 die Gründung des Landesökonomiekollegiums hervorgegangen, als dessen Bestimmung das Regulativ vom 25. März 1842 bezeichnet: »dem vorgeordneten Ministerium zu dienen, theils als technische Deputation in landwirthschaftlichen Angelegenheiten, theils als Organ zur Ausführung der ihm ertheilten Aufträge, die landwirthschaftlichen Vereine in den Provinzen in ihrer gemeinnützigen Thätigkeit zu unterstützen, ihre Wirksamkeit zu befördern und ihre Verbindung untereinander und mit den Staatsbehörden zu vermitteln.« Nach siebenzehnjähriger erfolgreicher Thätigkeit hat dieses Kollegium eine wesentliche Umbildung erfahren, indem der administrative Theil seiner Aufgabe dem inzwischen errichteten Ministerium für die landwirthschaftlichen Angelegenheiten übertragen, eine engere Verbindung zwischen diesem und dem Kollegium herbeigeführt und in diesem das praktische Element durch Vertreter aller Provinzen verstärkt worden ist.

Mit dem Beirathe dieses Kollegiums hat die Staatsregierung sich vorzugsweise die Entwicklung des landwirthschaftlichen Unterrichtswesens angelegen sein lassen und zwar sowohl in der Richtung der höhern Lehranstalten, als in derjenigen der Ackerbauschulen. Ueber den ganzen Staat hat sich ein Netz land-

wirthschaftlicher Vereine gespannt, welche, soweit ihre Mittel nicht reichen, Zuschüsse aus der Staatskasse erhalten. Auch hat der Staat schon seit Zeiten Friedrichs II. grossartige Unternehmungen zur Förderung der Landeskultur hergestellt, welche die Kräfte der einzelnen Grundbesitzer übersteigen. (Unter Friedrich dem Grossen besonders die Eindeichung der Flussthäler und die Entwässerung versumpfter Gegenden, z. B. des Ober- und Niederoderbruchs, der Warthemündung.) Seit dem Jahre 1850 ist ein besonderer Dispositionsfonds für den Betrieb der Landesmeliorationen unter die ausserordentlichen Ausgaben des Ministeriums für die landwirthschaftlichen Angelegenheiten aufgenommen; auch werden Staatsdarlehen zur Förderung einzelner Landesmeliorationen gewährt. Zur Hebung der Pferdezucht ist schon durch König Friedrich Wilhelm I. durch Errichtung von Zucht- und Stammgestüten in Ostpreussen der Anfang gemacht worden; in allen übrigen Provinzen sind Landgestüte errichtet worden. Während bei diesen zahlreichen Massregeln zur Hebung der Pferdezucht nicht nur der volkswirthschaftliche, sondern auch der militärische Gesichtspunkt mitbestimmend wirkt, hat die Regierung auf die Zucht anderer landwirthschaftlicher Thiergattungen nur mittelbar durch Unterstützung der darauf gerichteten Bestrebungen der Vereine einzuwirken gesucht. Zur Beförderung des mit der Landwirthschaft verbundenen Gartenbaues bestehen die königl. Gärtneranstalt zu Sanssouçi und die königl. Landesbaumschule zu Potsdam. Die Sorge für Obstbaumzucht wurde schon durch §. 36 des Landeskulturediktes vom 14. September 1811 empfohlen und auch in neuerer Zeit hat das Ministerium für landwirthschaftliche Angelegenheiten diesen wichtigen Nebenzweig des landwirthschaftlichen Gewerbes zum Gegenstande seiner besondern Fürsorge gemacht. (Anlegung von Baumschulen, pomologischen Instituten, unentgeldliche Vertheilung von Edelreisern u. s. w.) So ist der staatlichen Verwaltung in der Landwirthschaftspflege eine ebenso umfangreiche, als dankbare Thätigkeit eröffnet, welche der freien Bewegung des landwirthschaftlichen Gewerbes nirgends Eintrag thut, sondern demselben nur da fördernd die Hand bietet, wo die Einzelkraft und das Vereinswesen nicht ausreichen.

§. 237.

β. Die Forstwirthschaft.*

Die Forstwirthschaft besteht in dem nach bestimmten technischen Regeln geleiteten Betriebe der Holzerzeugung auf grössern Bodenflächen. Während die Landwirthschaft in erster Linie das Volk mit pflanzlichen und thierischen Nahrungsstoffen versorgt, liefert die Forstwirthschaft vor allem das nöthige Brenn-, Bau- und Nutzholz. Daher wird die Obstbaumzucht nicht zur Forstwirthschaft gerechnet, sondern als Nebenzweig der Landwirthschaft betrachtet.

Obgleich die Forstwirthschaft der Landwirthschaft nah verwandt ist und häufig mit ihr verbunden wird, so prägt ihr doch ihre volkswirthschaftliche Aufgabe auch juristisch einen eigenthümlichen Stempel auf. Das Forstrecht weicht in privatrechtlicher, wie in öffentlichrechtlicher Beziehung, vielfach von dem Landwirthschaftsrechte ab.

Allerdings gelang es den Landesherren in Deutschland auf verschiedenen Wegen — nicht selten durch blosse Gewalt — einen grossen Theil der Waldungen in ihre Hände zu bringen, wobei besonders der Uebergang des Eigenthums an markgenossenschaftlichen Waldungen auf die Landesherren eine grosse Rolle spielte. (J. Grimm, Rechtsalterth. S. 247.) Dennoch hat sich niemals eine ausschliessliche Befugniss der Landesherren zum Erwerbe und Besitze von Waldungen ausgebildet. Das s. g.

---

*) v. Rönne, Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preussischen Staates. Berlin 1854. Derselbe, Staatsr. 3. Aufl. II. §§. 430—432. Pözl, Bayrisches Verwaltungsr. 3. Aufl. §§. 167. 168. Rau, Lehrb. I. §§. 383—391. II. §§. 153—166. Roscher, System B. II. Kap. 13. v. Mohl, Polizeiwissensch. 3. Aufl. II. §§. 147—153. H. Rösler, Verwaltungsr. Abth. 2. §§. 461 ff. S. 531 ff. Ueber das Technische vergl. W. Pfeil, Die Forstwirthschaft nach rein praktischer Ansicht. 3. Aufl. Leipzig 1843 und Derselbe, Neue vollständige Anleitung zur Behandlung, Benutzung und Schätzung der Forsten. 5 Abtheilungen. Die dritte Abtheilung unter dem besondern Titel: Forstschutz und Forstpolizeilehre. 2. Aufl. Berlin 1845. J. O. Hundeshagen, Encyklopädie der Forstwissenschaft. 2. Aufl. Tübingen 1828 (davon enthält der dritte Band die Forstpolizei). Ueber die juristisch-privatrechtliche Seite vergl. besonders G. Beseler, System des Privatrechts. III. Aufl. Abth. 2. Absch. 4: Das Forst- und Jagdrecht (S. 810 ff.). Eine Sammlung älterer Forst- und Jagdordnungen giebt Ahasv. Fritsch, Corpus juris venatorio-forestalis. Jenae 1675. fol. E. M. Schilling, Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen Forst- und Jagdrechts. Dresden 1822.

Forstregal, die Erfindung einer servilen Jurisprudenz, hat niemals in Deutschland bestanden. Die Anhäufung grossen Waldbesitzes in den Händen der Landesherren beruhte auf zufälligen geschichtlichen Thatsachen und hat niemals das Privateigenthum an Waldungen auszuschliessen vermocht, welches überall in Deutschland vorkommt und bald korporativen Verbänden, bald Einzelnen zusteht. Obschon sich das Eigenthum an Waldungen grundsätzlich von dem Eigenthum an andern Gegenständen nicht unterscheidet, so ist doch der Privateigenthümer von Waldungen in der Ausübung desselben meistens beschränkter, als dies bei andern Eigenthumsobjekten der Fall ist, indem die Staatsgewalt aus Gründen des öffentlichen Interesses, welches der Bestand der Wälder für die ganze wirthschaftliehe Entwicklung der Nation hat, die freie Verfügung der Waldeigenthümer vielfach beschränkt, ja hie und da den ganzen forstwirthschaftlichen Betrieb durch Forstordnungen bindet und der Aufsicht und Kontrolle von Staatsbeamten unterwirft. Auch auf diesem Gebiete wird die staatliche Verwaltung bald als Forstwirthschaftspflege, bald als Forstpolizei thätig.

Während im Mittelalter von einem regelmässigen Betriebe der Forstwirthschaft nach bestimmten technischen Grundsätzen keine Rede war, führte die Holzverwüstung und die drohende Entwaldung in Deutschland im vorigen Jahrhundert zur Begründung der Forstwissenschaft, welche auf die staatliche Gesetzgebung und Verwaltung vielfach massgebend eingewirkt hat. Anerkannt ist in neuerer Zeit immer mehr, dass »die Wälder, neben der Versorgung des Volkes mit dem unentbehrlichen Stoffe des Brenn-, Bau- und Nutzholzes, auch in klimatischer Hinsicht das Gleichgewicht der Wärme und Feuchtigkeit in der Temperatur vermitteln, die Quellen erhalten, Bäche und Flüsse mit Wasser speisen, Schutz gegen verzehrende Sonnengluth gewähren, Stürme brechen, Schnee und Sandtreiben aufhalten und unschädlich machen, auch einer grossen Anzahl nützlicher Thiere die erforderlichen Existenzbedingungen gewähren«. Wegen dieses wichtigen Einflusses auf das ganze Leben der Nation unterliegt die Forstwirthschaft vielfach gesetzlichen Bestimmungen, welche die Erhaltung und regelmässige Produktion des Waldbestandes aus Gründen des Gemeinwohles bezwecken. Darum betrachtet das moderne Verwaltungsrecht, welches auch der Annahme einer besondern Forsthoheit nicht

mehr bedarf, die Forstwirthschaft des Volkes als ein grosses Ganzes und fasst alle Gebiete des Forstwesens, als einen selbstständigen Theil der innern Verwaltung, in Eine Gesetzgebung und Verwaltung systematisch zusammen.

Bei der Forstwirthschaft gilt es, ebenso wie bei der Landwirthschaft, die in überlebten und unzweckmässigen Rechtsverhältnissen liegenden Hindernisse aus dem Wege zu räumen. Dazu ist der Staat allein im Stande. Aus den Zeiten einer ganz andern wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung giebt es zahlreiche Privatrechtsverhältnisse an Waldungen, welche jedem Fortschritte der Forstwirthschaft entgegenstehen. Dahin gehören: Das Gesammteigenthum an Waldungen, das getheilte Eigenthum, Nutzungsrechte an fremden Waldungen aller Art, z. B. die Waldweide, das Beholzungsrecht, die Mastgerechtigkeit, das Recht auf Laubsammeln, Streurechen u. s. w. (Beseler, a. a. O. S. 810). Die neuere Gesetzgebung hat alle diese der Holzkultur schädlichen Nutzungsrechte aufzuheben oder wenigstens zu beschränken, sowie eine Auftheilung des Gesammteigenthums herbeizuführen gesucht. Für Preussen ist die oben erwähnte Gemeinheitstheilungsordnung vom 7. Juni 1821 mit den spätern Ergänzungen, insbesondere dem Gesetze vom 2. März 1850, massgebend.

Als Grundsatz ist aber auch hier festzuhalten, dass alle derartigen Berechtigungen nur gegen volle Entschädigung abgelöst werden dürfen und dass die Staatsverwaltung nie von einer einseitigen Begünstigung der Forstwirthschaft ausgehen darf, sondern stets zu erwägen hat, ob unter Umständen der Fortbestand solcher Berechtigungen im allgemeinen volkswirthschaftlichen Interesse nicht nützlicher ist, als die Aufhebung derselben im speziellen forstwirthschaftlichen, z. B. das Streurechen für die Landwirthschaft der kleinern Leute in armen Gegenden.

In Preussen besitzt der Staat umfangreiche Staatsforsten, welche in erster Linie als Quelle der Staatseinnahmen in Betracht kommen und deshalb unter dem Finanzministerium stehen; doch soll auch bei der Verwaltung der Staatsforsten nicht allein das finanzielle Interesse, sondern zugleich der höhere volkswirthschaftliche Gesichtspunkt zur Geltung gebracht werden, welcher in der Sicherung des Holzbedarfes der Staatseinwohner eine wichtige Grundbedingung des Nationalwohlstandes für Gegenwart und

Zukunft erkennt. Der Staat hat aber nicht nur die Aufgabe, seine eigenen Forsten gut zu bewirthschaften; seine Fürsorge für das Gemeinwohl erstreckt sich auch auf die ihm nicht gehörigen Waldungen der Privaten. Als Hauptübel tritt ihm hier die Holzverwüstung und die unwirthsahaftliche Ausrodung der Wälder von Seiten der Forsteigenthümer entgegen. Diesem Uebel suchten auch in Preussen die ältern Forstordnungen und das A. L.-R. Th. I. Tit. 8. §§. 83—89 zu steuern. Letzteres bestimmt in §. 83 insbesondere als Einschränkung des Eigenthums zum Besten des Gemeinwesens: »Wälder und beträchtliche Holzungen, die nach ihrer Beschaffenheit und ihrem Umfange einer forstmässigen Bewirthschaftung fähig sind, darf der Eigenthümer nur dergestalt benutzen, dass dadurch keine den Grundsätzen der Forstwirthschaft zuwiderlaufende Holzverwüstung entstehe.« Dagegen hat das Landeskulturedikt vom 14. September 1811 §. 4 bestimmt: »Die Einschränkungen, welche theils das A. L.-R., theils die Provinzialordnungen in Ansehung der Benutzung der Privatwaldungen vorschreiben, hören gänzlich auf. Die Eigenthümer können solche nach Gutbefinden benutzen und sie auch parcelliren und urbar machen, wenn ihnen nicht Verträge mit einem Dritten oder Berechtigungen Anderer entgegenstehen.«[1] Ob diese den damaligen volkswirthschaftlichen Theorien entsprechende unbedingte Freiheit der Waldeigenthümer in Betreff der Bewirthschaftung, sowie selbst des Ausrodens der Wälder auch fernerhin haltbar sein wird, unterliegt grossen Bedenken, da es — bei der allgemein anerkannten Bedeutung der Wälder für das Gemeinwohl — nicht dem Privategoismus der Einzelnen überlassen werden darf, durch schonungslose Vernichtung des Waldbestandes eine nothwendige Grundlage des ganzen wirthschaftlichen Volkslebens in Frage zu stellen.

Jedenfalls hat die Gesetzgebung anderer Staaten es für nothwendig befunden, den Waldeigenthümer gewissen Beschränkungen zu unterwerfen, denen sonst der Grundeigenthümer nicht unterworfen ist.[2] Einen Anfang zu einer stärkern Geltendmachung des

---

1) In denjenigen Landestheilen, wo das Landeskulturedikt vom 14. Sept. 1811 nicht eingeführt ist, sind die daselbst durch gesetzliche Bestimmungen eingeführten Beschränkungen der Benutzung der Forsten für fortbestehend zu erachten.

2) So spricht das Bayerische Forstgesetz vom 28. März 1852 als Grundsatz in Art. 19 aus: »Die Privatwaldbesitzer sind hinsichtlich der Benutzung und Bewirthschaftung ihrer Waldungen an die forstpolizeilichen Bestimmungen des gegenwärtigen Gesetzes gebunden«, insbesondere sind gänzliche oder theilweise Rodungen nur mit

volkswirthschaftlichen Gesammtinteresses, der Privatforstwirthschaft gegenüber, macht in Preussen das Gesetz vom 6. Juli 1875 »betreffend Schutzwaldungen und Waldgenossenschaften (G.-S. 1875 S. 416 ff.). »In Fällen, in denen a) durch die Beschaffenheit von Sandländereien benachbarte Grundstücke, öffentliche Anlagen, natürliche oder künstliche Wasserläufe der Gefahr der Versandung, b) durch das Abschwemmen des Bodens, oder durch die Bildung von Wasserstürzen in hohen Freilagen, auf Bergrücken, Bergkuppen und an Berghängen die unterhalb gelegenen nutzbaren Grundstücke, Strassen oder Gebäude der Gefahr einer Ueberschüttung mit Erde oder Steingeröll oder der Ueberfluthung, ingleichen oberhalb gelegene Grundstücke, öffentliche Anlagen oder Gebäude der Gefahr des Nachrutschens, c) durch die Zerstörung eines Waldbestandes an den Ufern von Kanälen oder natürlichen Wasserläufen Ufergrundstücke der Gefahr des Abbruches, oder die im Schutze der Waldungen gelegenen Gebäude oder öffentlichen Anlagen der Gefahr des Eisganges, d) durch die Zerstörung eines Waldbestandes Flüsse der Gefahr einer Verminderung ihres Wasserbestandes, e) durch die Zerstörung eines Waldbestandes in den Freilagen und in der Seenähe benachbarte Feldfluren und Ortschaften den nachtheiligen Einwirkungen der Winde in erheblichem Grade ausgesetzt sind, kann behufs Abwendung dieser Gefahren, sowohl die Art der Benutzung der gefahrbringenden Grundstücke, als auch die Ausführung von Waldkulturen oder sonstiger Schutzanlagen auf Antrag angeordnet werden, wenn der abzuwendende Schaden den aus der Einschränkung für den Eigenthümer entstehenden Nachtheil beträchtlich übersteigt.« (§. 2.) »Der Antrag kann gestellt werden von jedem gefährdeten Interessenten, von Gemeinde-, Amts-, Kreis- und sonstigen Kommunalverbänden in allen innerhalb ihrer Bezirke vorkommenden Fällen, von der Landespolizeibehörde.« (§. 3.) »Eigenthümer, Nutzungs-, Gebrauchs- und Servitutberechtigte, sowie Pächter der gefahrbringenden Grundstücke sind verpflichtet, sich allen Beschränkungen in der Benutzung der letzteren zu unterwerfen, welche in Gemässheit dieses Gesetzes angeordnet werden und die Ausführung der

---

Genehmigung der Behörden erlaubt, auch müssen die der Holzzucht zugewendeten Grundstücke stets im Holzbestande erhalten und dürfen nicht abgeschwendet werden. Völlig unzulässig ist die Ausrodung s. g. Schutzwaldungen. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. 3. Aufl. §. 168. S. 394.

auf Grund dieser Vorschriften angeordneten Waldkulturen und sonstigen Schutzanlagen zu gestatten. Es ist ihnen jedoch für den Schaden, welchen sie durch die angeordneten Beschränkungen erleiden, volle Entschädigung zu gewähren.« (§. 4.) Die Entscheidung darüber, ob und welche Massregeln in jedem einzelnen Falle anzuordnen sind, sowie die Entscheidung über Entschädigung und Kosten erfolgt durch den Kreisausschuss, als Waldschutzgericht. (§. 7.)

Nach dem gegenwärtigen Stande der preussischen Gesetzgebung kommt die positive Sorge des Staates für die Forstkultnr wesentlich nur den Staatsforsten zu Gute. Dagegen hat die Forstpolizei sowohl die Waldungen des Staates, wie der Privaten gegen alle verderblichen Handlungen zu schützen, welche gegen den Bestand der Wälder gerichtet sind; doch sind die Bestimmungen zum Schutze und zur Erhaltung der Forsten bis jetzt noch nicht zu einer für den ganzen Umfang der Monarchie geltenden allgemeinen Forstpolizeiordnung zusammengefasst, sondern ruhen wesentlich auf provinziellen Satzungen. Ueber die Bestrafung der Forstfrevel und das Verfahren dabei, die Forstgerichtsbarkeit, ist ein Gesetz vom 2. Juni 1852 »betreffend den Diebstahl von Holz und andern Waldprodukten« ergangen, welches auf den ganzen gegenwärtigen Bestand der Monarchie erstreckt worden ist.

§. 238.

γ. Jagd und Fischerei.*

Wilde Thiere galten nach römischem, wie nach deutschem Rechte als herrenlose Sachen. Im frühern Mittelalter wurde das ausschliessliche Occupationsrecht derselben als eine Pertinenz des Grund und Bodens angesehen. Durch die Ausbildung des Jagdregals im XVII. Jahrhundert wurde das Jagdrecht fast überall in Deutschland zu einem ausschliesslichen Rechte der Landesherren, welches Private nur kraft landesherrlicher Verleihung aus-

*) v. Rönne, Staatsr. 3. Aufl. I. §. 95. II. §. 421. Pözl, Bayer. Verwaltungsr. §§. 159. 160. v. Stein, Handb. der Verwaltungslehre. S. 325ff. Roscher, System II. 3. Buch Kap. 1. H. Rösler, Abth. 1. S. 482. Abth. 2. S. 550ff. v. Gerber, Deutsches Privatr. §§. 92. 93. G. Beseler, System (3. Aufl.) Abth. 2. §. 199. v. Brünneck, Das deutsche Jagdrecht und der Eigenthumserwerb an widerrechtlich erlegtem Wilde (Archiv für civ. Praxis B. 18. H. 1. S. 80—113).

üben konnten. Auch das A. L.-R. Th. II. Tit. 16. Abschn. 3 nimmt das Jagdregal ganz im gemeinrechtlichen Sinne auf, welches in Preussen bis zu dem Gesetze vom 31. Oktober 1848 »betreffend die Aufhebung des Jagdrechts auf fremdem Grund und Boden und die Ausübung der Jagd«, bestanden hat. Durch dieses Gesetz ist jedes Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden ohne Entschädigung aufgehoben, zugleich auch bestimmt, dass eine Ausübung des Jagdrechts auf fremdem Grund und Boden, als dingliches Recht, künftighin nicht stattfinden könne und dass die Jagd jedem Grundbesitzer auf seinem Grund und Boden zustehen solle, sowie dass er sie in jeder erlaubten Art das Wild zu jagen und zu fangen ausüben dürfe.

Grundsätzlich ist damit das altdeutsche Princip: »Jagd ist Zubehör des Grundeigenthums« wieder hergestellt worden, thatsächlich aber, bei der gegenwärtigen Zersplitterung des Grundeigenthums und der Vermehrung des kleinen Sondereigenthums, ein ganz anderer Zustand eingetreten, welcher aus Gründen des Gemeinwohls seine gesetzliche Korrektur erforderte.

Selbstverständlich ist mit der Beseitigung des Jagdregals die Jagdhoheit nicht aufgehoben, d. h. der Staat ist befugt, aus volkswirthschaftlichen, wie aus sicherheitspolizeilichen Gründen Gesetze über die Ausübung der Jagd zu erlassen (Jagdgesetzgebung), Verwaltungsmassregeln zur Förderung der Jagd zu treffen (Jagdpflege), gegen Gefahren, besonders gegen widerrechtliche Handlungen bei Ausübuug der Jagd mit Zwangsmassregeln einzuschreiten (Jagdpolizei).

Die mit der grossen Vermehrung der Jagdberechtigten in polizeilicher Hinsicht verbundenen Uebelstände, sowie die Sorge für die Erhaltung eines mässigen Wildstandes, waren es, welche bereits nach wenigen Jahren die Thätigkeit der Gesetzgebung wieder in Anspruch nahmen. Leitender Grundsatz dieser Gesetzgebung ist: »Das Jagdrecht als solches bleibt allen, auch den kleinsten Grundbesitzern belassen, die Ausübung desselben aber wird beschränkt und von gewissen dinglichen und persönlichen Erfordernissen abhängig gemacht.« Ganz in dieser Richtung ist in Preussen das Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850 ergangen, welches die Selbstausübung der Jagd nur solchen Grundeigenthümern gestattet, die in einem oder mehreren zusammenhängenden Gemeindebezirken einen land- oder forstwirthschaftlich be-

nutzten Flächenraum von wenigstens 300 Morgen besitzen, welche in ihrem Zusammenhange durch kein anderes Grundstück unterbrochen sind. Alle übrigen Grundstücke eines Gemeindebezirkes bilden in der Regel einen gemeinschaftlichen Jagdbezirk und werden zu einer gemeinschaftlichen Ausübung der Jagd vereinigt (durch Verpachtung oder auf eigene Rechnung mit Anstellung eines gemeinsamen Jägers). Ein jeder, welcher die Jagd ausüben will, muss sich einen für das ganze Staatsgebiet gültigen, zu seiner Legitimation dienenden, auf ein Jahr und auf die Person lautenden Jagdschein von dem Landrathe seines Kreises ertheilen lassen und selbigen bei der Ausübung der Jagd stets bei sich führen. Die Ertheilung eines solchen Jagderlaubnissscheines verlangt aber gewisse Garantien in der Persönlichkeit dessen, der ihn nachsucht und muss oder kann wenigstens denjenigen versagt werden, von denen ein Missbrauch zu gewärtigen ist. Ein am 26. Februar 1870 über die Schonzeiten des Wildes ergangenes Gesetz erneuert diese Schonzeiten und bestimmt die Strafen für deren Nichteinhaltung. Die zum Schutz des Jagdrechts bestehenden Strafbestimmungen sind in den §§. 292—295 und §. 368 Nr. 10 und 11 des deutschen Strafgesetzbuches enthalten.

Nur in geschlossenen Gewässern befindliche Fische[1] sind nach A. L.-R. Th. I. Tit 9. §. 182 im Besitze und Eigenthume des Eigenthümers des Gewässers; sonst sind Fische ebenso herrenlose Sachen, wie die wilden Thiere auf dem Lande. Aber auch hier ist das Occupationsrecht nicht ein Ausfluss der allgemeinen Erwerbsfreiheit, sondern die Fischerei in fliessenden Gewässern, d. h. das Fangen von nutzbaren Wasserthieren, wird grundsätzlich als Zubehör des Eigenthums am Gewässer angesehen. In Privatflüssen steht sie daher den Uferbesitzern bis zur Mitte des Flusses zu (Dernburg, a. a. O. B. I. S. 489). In allen öffentlichen Flüssen kann die Fischereigerechtigkeit nur durch Verleihung des Staates erworben werden, entweder vertragsmässig oder auf dem Wege der Koncession gegen Entrichtung einer Abgabe.

Ueber die Ausübung der Fischerei ertheilt das A. L.-R. I. 9. §§. 184—190 polizeiliche Vorschriften; für die einzelnen Landes-

---

1) v. Rönne, Staatsr. II. §. 428. J. M. Kletke, Die Fischereigesetzgebung im preuss. Staate. Berlin 1868. v. Stein, Handb. der Verwaltungslehre. S. 327 ff. v. Gerber, Deutsches Privatr. §. 94. G. Beseler, Deutsches Privatr. S. 826. 832. H. Dernburg, Lehrb. des preuss. Privatrechts. B. I. (1875) S. 489 ff.

theile sind zahlreiche provinzielle Fischereiordnungen ergangen. Ein Fischereigesetz vom 30. Mai 1874 findet jetzt Anwendung auf die Küsten- und Binnenfischerei in allen unter preussischer Hoheit befindlichen Gewässern (G.-S. 1874. S. 197—210). Dieses die Erhaltung und Vermehrung des Fischbestandes bezweckende Gesetz enthält genaue Bestimmungen über die Beseitigung der s. g. wilden Fischerei, die Schonzeiten der Fische und den Schutz der jungen Brut, die Schonreviere, die s. g. Fischpässe, Verbote gewisser Fangmittel und der Verunreinigung der Fischwasser, fischereipolizeiliche Vorschriften, welche durch Strafbestimmungen geschützt werden. Kurz, der Staat versucht in diesem Gesetze die Fischerei, als wichtigen Gegenstand der innern Verwaltung, zu regeln.

Nach den Grundsätzen des Völkerrechts ist der Fischfang in offener See allen Nationen freigegeben; dagegen hat jeder Staat das Recht, die Benutzung der Küstengewässer in Betreff der verschiedenen Arten der Fischerei zu regeln, auch dieselbe seinen Angehörigen allein vorzubehalten (Hefftter, Völkerrecht §. 75. S. 153).

§. 239.

δ. Der Bergbau.*

Der Bergbau ist derjenige Zweig der Urproduktion, welcher darauf gerichtet ist, durch kunstmässigen Betrieb im Schoosse der

---

*) Corpus juris et systema rerum metallicarum oder Neuverfasstes Bergbuch (Frankf. bei J. D. Zeuner. 1698). Corpus juris metallici recentissimi et antiquioris, Sammlung der neuesten und alten Berggesetze. Herausgegeben von Thomas Wagner. Leipzig 1791. Bergordnungen der preussischen Lande, herausgegeben von Hermann Brassert. Zeitschrift für Bergrecht, herausgegeben von Dr. Herm. Brassert und Dr. Heinrich Achenbach. Bonn. Dieselbe enthalt alle deutschen und ausserdeutschen Berggesetze. C. J. B. Karsten, Grundriss der deutschen Bergrechtslehre mit Rücksicht auf die preussische Bergwerksgesetzgebung. Berlin 1828. J. A. Schomburg, Betrachtungen über die neuere deutsche Berggesetzgebung. Leipz. 1857. R. Klostermann, Lehrbuch des preussischen Bergrechts mit Berücksichtigung der übrigen deutschen Bergrechte. Berlin 1870. H. Achenbach, Das gemeine deutsche Bergrecht in Verbindung mit dem preussischen Bergrechte. B. I. Bonn 1871, wo Quellen und Literatur genau angegeben. Dieses Hauptwerk liegt besonders unserer geschichtlichen Entwicklung zu Grunde. Ueber das preussische Allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865, dessen Materialien von K. Hahn, Berlin 1865, veröffentlicht sind, erschienen Kommentare: von v. Beughem (Neuwied 1865), P. Wachler, Breslau 1865, Dr. A. Huyssen, Essen 1865.

Erde liegende Mineralien von ihren natürlichen Lagerstätten zu trennen und zu Tage zu fördern. Derselbe ist ein privatwirthschaftliches Gewerbe, welches, wie jedes andere, seine Technik hat, nach deren Regeln es betrieben wird. In der wirthschaftlichen Natur desselben liegen aber Eigenthümlichkeiten, welche auch auf die Gestaltung der Rechtsordnung dieses Gewerbes eingewirkt haben. Diese haben darin ihren Grund, dass der Bergbau Erzeugnisse hervorbringt, welche für das ganze Volk von hoher Bedeutung, ja zum Theil geradezu unentbehrlich sind, dass der Betrieb des Bergbaues in Betreff der Anlagen, Neigungen und Fähigkeiten des Unternehmers ganz andere Bedingungen voraussetzt, als der Betrieb anderer Zweige der Urproduktion, z. B. der Landwirthschaft, dass derselbe nicht blos eine ganz besondere technische Ausbildung, sondern auch ungewöhnlich grosse Kapitalien verlangt, welche meist über die Einzelkraft hinausgehen und nur durch Association beschafft werden können, dass er für die im Bergbau beschäftigten Arbeiter, sowie für die ganze Nachbarschaft ungewöhnliche Gefahren mit sich bringt, welche nur durch Anstalten und Einrichtungen abgewendet werden können, die der sich selbst überlassene Privategoismus der Unternehmer nicht immer ins Werk zu setzen geneigt ist.

Aus der Berücksichtigung dieser wirthschaftlichen Momente des Bergbaus ist im Laufe der Zeit ein von den gewöhnlichen Rechtsregeln mannigfach abweichendes Bergrecht hervorgewachsen, welches theils dem Gebiete des Privatrechts, theils dem des öffentlichen Rechts angehört. Hier kommt nur das s. g. Bergstaatsrecht, als Theil des Verwaltungsrechts, in Betracht.

In der ältesten Zeit, wo ein kunstmässiger Betrieb des Bergbaus und ein besonderer Stand der Bergleute in Deutschland noch nicht vorhanden war, galten die Bergwerke in Deutschland als Zubehör des Grundeigenthums (pars fundi), in welchem sie lagen, wie dies zahlreiche Urkunden aus dem frühern Mittelalter darthun.[1] Als aber der Bergbau eine höhere Entwicklung

---

2. Aufl. 1867, R. Klostermann, Berlin 1866. 2. Aufl. 1868, Dr. Koch, Berlin 1870 und Oppenhof, 1870.

1) Eichhorn, Staats- und Rechtsgeschichte. B. I. §. 58. Hüllmann, Geschichte des Ursprungs der Regalien in Deutschland S. 64—68. H. Böhlau, de regalium notione et de salinarum jure regali. 1867. H. A. Zachariä, Zeitschr. für deutsches Recht B. XIII. S. 334. H. Achenbach, a. a. O. §§. 21—35. G. Beseler, System. 2. Abth. §. 203. S. 842 ff.

erfuhr und sich ein eigener Stand der Bergleute ausbildete, wurde den wirthschaftlichen Bedürfnissen des Bergbaus durch die s. g. Bergbaufreiheit, d. h. das Recht auf fremdem Grund und Boden Bergbau zu treiben, Rechnung getragen. Nach H. Achenbach's eingehenden Untersuchungen haben sich auf den weiten und umfangreichen Gebieten der gemeinen Mark die Gewohnheiten und Rechtsnormen entwickelt, welche die Grundlagen der spätern allgemeinen Bergbaufreiheit geworden sind. Die Gewinnung von Fossilien aller Art auf der gemeinen Mark galt als eine genossenschaftliche Befugniss der Markgenossen. Die in den ungetheilten Marken und Forsten, an den ältesten Sitzen des deutschen Bergbaus, entstandenen Gewohnheiten erhoben sich allmälig aus einem Markenrechte der Genossen zu einem selbstständigen Bergmannsrechte. Mit dem Aufblühen des Bergbaus überschritt die Bergbaufreiheit die Grenzen der gemeinen Mark. Ihre Ausdehnung erfolgte unter Einwirkung der deutschen Landes- und Grundherren, welche es in ihrem Interesse fanden, den Bergbau möglichst in Aufnahme zu bringen.

Hier spielte die Regalität eine bedeutsame Rolle, welche von Kaiser Friedrich I. zunächst für Italien, bezüglich der wichtigern Arten der Bergwerke, argentariae und reditus salinarum, festgestellt wurde (Const. de reg. v. 1158), in Deutschland aber nur sehr allmälig und zwar so zur Anwendung gelangte, dass sie nicht dem Kaiser, sondern dem Landesherrn zu Gute kam. Seit der goldenen Bulle, welche freilich Kap. IX. §. 1 nur das Recht der Kurfürsten auf Bergwerke ausdrücklich anerkannte, war der Kampf über das Bergregal zwischen König und Territorialherren überhaupt zu Gunsten der letzteren entschieden. Seit dem XVI. Jahrhundert ist das Bergregal der Landesherren als ein gemeinrechtliches Institut anzusehen. Dasselbe blieb aber mit der Bergbaufreiheit in Verbindung. Den Grundeigenthümern gegenüber diente die Regalität dazu, die Baufreiheit der Bergleute zu sichern, indem sie sich von den Landesherren mit den Bergwerken auf fremdem Grund und Boden beleihen liessen; dem Regalitätsherrn gegenüber, beschränkte die Regalität die Bergbaufreiheit, denn kraft derselben behielt sich der Bergherr gewisse Bergwerksfelder zum ausschliesslichen Betriebe vor, verlieh grössere Distrikte an begünstigte Persönlichkeiten (Distriktsverleihung) und belegte kraft seiner Regalität den Berg-

bau mit einer hohen Besteuerung, dem s. g. Bergzehnten. Vor allem aber entwickelte sich auf Grundlage der Regalität das s. g. Direktionsprinzip des Bergbaus, welches die Leitung des Bergwerksbetriebes auch auf den Privatgruben in die Hände der landesherrlichen Bergbehörden legte. Auf der Verbindung des Regalitätsbegriffes mit der dadurch begründeten und zugleich beschränkten Bergbaufreiheit beruht das Bergrecht des XVIII. Jahrhunderts, welches im A. L.-R. Th. II. Tit. 16. §§. 69—480 eine umfassende Kodifikation gefunden hat.

Dem auf strenge Scheidung öffentlichrechtlicher und privatrechtrechtlicher Befugnisse gerichteten Entwicklungsgange der Neuzeit entsprach die trübe Mischung beider Elemente in dem völlig überlebten Regalitätsbegriffe nicht mehr. Das Verdienst denselben zuerst beseitigt zu haben, gebührt dem französischen Berggesetze vom 28. Juli 1791, welches an die Stelle des alten Regals das rein staatliche Hoheitsrecht der Nation stellte. Die Konsequenz des Grundsatzes des Art. 552 des bürgerlichen Gesetzbuches: »la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous« würde allerdings dahin geführt haben, dem Grundeigenthümer auch das ausschliessliche Recht zum Bergbau auf seinem Grundstücke zu überweisen. Allein die eigenthümliche wirthschaftliche Natur des Bergbaubetriebes und seine allgemeine volkswirthschaftliche Bedeutung zeigte sich so mächtig, dass man diese Konsequez eben nicht zog, sondern auch in der neuern Gesetzgebung den Grundsatz festhielt, dass kein Bergwerk ohne einen Koncessionsakt des Staates betrieben werden darf. (Gesetz vom 21. April 1810 §. 5: »Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession delibéré en conseil d'état.«) So war das unzeitgemässe Bergregal in das rein staatliche Recht der Berghoheit umgesetzt und damit die Aera des modernen Bergrechts eingeleitet.

Auf dem linken Rheinufer blieb unter preussischer Herrschaft die französische Berggesetzgebung in Kraft, während in den übrigen Provinzen des Staates das Bergrecht des A. L.-R. nebst Provinzialgesetzen fortgalt. Zu diesem störenden Dualismus kam, dass mit der ungeahnten Entwicklung des Bergbaus das ältere System überhaupt unverträglich war. An die Stelle des büreaukratischen Direktionsprinzips musste Selbstverwaltung und freie Konkurrenz treten. Eine Uebergangsgesetzgebung hat vom Jahre

1851 ab stückweise an den veralteten Rechtszuständen gebessert, bis das allgemeine Berggesetz für die preussischen Staaten vom 24. Juni 1865 das grosse Reformwerk zum Abschlusse brachten. Dasselbe gilt jetzt für den ganzen Umfang der Monarchie, einschliesslich der neuen Provinzen, und hat die bezüglichen landrechtlichen Bestimmungen, sowie die daneben stehenden Bergordnungen aufgehoben.

Durch dasselbe ist das Bergregal des Staates (das einzelnen Privatpersonen zustehende Bergregal ist nach §. 250 aufrechterhalten) in Preussen beseitigt; »das Gesetz findet in den bestehenden Hoheitsrechten des Staates für das Recht desselben zur Verleihung der unterirdischen Mineralien, die er nicht als herrenlose, nach den Regeln der Occupation zu erwerbenden Sachen, sondern als Theile des Grundeigenthums betrachtet, an Dritte, ausser dem Grundeigenthümer, unter Beobachtung der Vorschriften des gegenwärtigen Gesetzes, eine genügende Grundlage« (Kommissionsbericht des Hauses der Abgeordneten). Beibehalten ist, aus Gründen des öffentlichen Rechts, als oberster leitender Grundsatz, dass gewisse im Gesetze bezeichnete unterirdische Mineralien vom Verfügungsrechte des Eigenthümers ausgeschlossen und der Disposition des Staates vorbehalten bleiben. Indem nun das Berggesetz einerseits die in demselben bezeichneten Mineralien von dem Verfügungsrechte des Grundeigenthümers ausschliesst und andrerseits, ohne ein Eigenthum des Staates oder auch nur ein ausschliessliches Occupationsrecht desselben anzuerkennen, die Benutzung dieser Mineralien von einer hoheitlichen Genehmigung der Staatsgewalt abhängig macht, entsteht ein eigenthümliches Rechtsverhältniss für den mit diesem Gewinnungs- und Benutzungsrechte Beliehenen. Was der gewöhnliche Sprachgebrauch und das Gesetz selbst als »Bergwerkseigenthum« bezeichnet, ist ein Komplex verschiedenartiger Berechtigungen, welche dem gemeinsamen Zwecke der bergmännischen Produktion dienen. Da dieses Recht, dessen juristische Konstruktion dem Privatrechte zu überlassen ist, eine eigenthümliche bergrechtliche Natur hat, so hat das Berggesetz Grundsätze über die Erwerbung des Bergwerkseigenthums (das Schürfen, Muthen und Verleihen), sowie über dessen Aufhebung aufgestellt. Die Verleihung ist nicht mehr, wie zu Zeiten der Regalität, ein Gnadenakt des Staates, sondern derjenige, welcher unter

Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften um Verleihung des Bergbaurechts bei der Bergbehörde nachsucht, hat jetzt einen Rechtsanspruch auf die Verleihung. Das Verfügungsrecht des Staates über die betreffenden Mineralien bietet durchaus keine privatrechtliche Seite mehr da. Es ist weder ein Vorbehalt von Bergwerksfeldern zu Zwecken des Staatsbergbaus, noch auch bei Ausübung des letztern eine Abweichung von den Vorschriften des Gesetzes zulässig. Wenn der Staat, als Privatperson, d. h. als Fiskus Bergbau treibt, so steht dieser Betrieb unter seinen eigenen Gesetzen und unter Aufsicht des Staates, als öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit.

Das Berggesetz regelt ferner die Verpflichtungen der Bergwerksbesitzer hinsichtlich des Betriebes und der Verwaltung des Bergwerkes, sowie des Verhältnisses zwischen den Bergwerksbesitzern und den Bergleuten (einschliesslich des Knappschaftswesens), zwischen den Bergbautreibenden und den Grundbesitzern, sowie des Bergbaus zu den öffentlichen Verkehrsanstalten. Da ferner das Gedeihen des Bergwesens wesentlich auf der Association der Betheiligten beruht, so hat das Gesetz zwar den Betheiligten die Feststellung ihres gesellschaftlichen Verhältnisses in jeder nach den allgemeinen Gesetzen zulässigen Form überlassen, zugleich aber die Gewerkschaft, als die spezifisch bergrechtliche Form der Gemeinschaft aufrechterhalten und zugleich umzugestalten versucht, sodass daraus »die reformirte Gewerkschaft des neuern Rechts« hervorgegangen ist. (Vergl. besonders O. Stobbe, Deutsches Privatrecht B. I. §. 59. S. 395 ff.) Auch giebt das Berggesetz vom 24. Juni 1865 der Bergwerksindustrie, unter Aufhebung des s. g. Direktionsprinzips, volle Selbstständigkeit in der Wahrnehmung ihrer gewerblichen Privatinteressen, während sich die staatliche Verwaltung lediglich auf die Ueberwachung der einschlagenden öffentlichen Interessen zu beschränken hat. Darnach sind alle frühern Vorschriften hinweggefallen, wornach die Staatsbehörde von Amtswegen auch »auf die Nachhaltigkeit des Bergbaus« sehen sollte, während ihr jetzt lediglich die bergpolizeiliche Ueberwachung des Betriebes anheimfällt. Diese Aufsicht erstreckt sich namentlich auf die Sicherheit der Baue, die Sicherheit des Lebens und die Gesundheit der Arbeiter, den Schutz der Oberfläche und des öffentlichen Verkehrs, den Schutz gegen gemeinschädliche Einwirkungen des Bergbaus. Dieser

Aufsicht unterliegen auch die zur Aufbereitung der Bergwerkserzeugnisse erforderlichen Anstalten, die zum Betriebe auf Bergwerken und Aufbereitungsanstalten dienenden Dampfkessel und Triebwerke, sowie die Salinen.

Die Oberbergämter bilden die Aufsichts- und Rekursinstanz für die Bergrevierbeamten, welche für die ihnen überwiesenen Bergreviere die erste Instanz in allen Geschäften bilden, welche nach dem Berggesetze vom 24. Juni 1865 den Bergbehörden obliegen und nicht ausdrücklich den Oberbergämtern übertragen sind. (Gesetz vom 10. Juni 1861 »betreffend die Kompetenz der Oberbergämter«.) Die Revierbeamten handhaben die Bergpolizei nach Vorschrift des Gesetzes; auch gehört zu ihrem Amte die Wahrnehmung der Rechte des Staates hinsichtlich der Bergwerksabgaben. Die Oberbergämter stehen unter der Oberleitung der Abtheilung für Berg-, Hütten- und Salinenwesen im Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten und zwar als Provinzialbehörden. (B. I. S. 279.)

§. 240.

b. Sorge des Staates für die technischen Gewerbe.*

Die Gewerbe der Kunsterzeugung, Gewerke, Handwerke, Fabriken und Manufakturen, auch Industrie genannt, bestehen in

*) v. Rönne, Die Gewerbepolizei des preussischen Staates. 2 Bde. (Berlin 1851) mit einer übersichtlichen Geschichte der preussischen Gewerbegesetzgebung. Derselbe, Preuss. Staatsr. B. II. §§. 440 ff. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre §§. 339—363. v. Mohl, Polizeiwissenschaft. 3. Aufl. II. §§. 156—176. Rau, Lehrb. I. §§. 392—405. II. §§. 177—403. H. Rösler, Verwaltungsrecht. Abth. 2. S. 590. §. 485 ff. Mascher, Das deutsche Gewerbswesen von der frühsten Zeit bis auf die Gegenwart. Potsdam 1866. Eine umfangreiche Literatur besitzt das Zunftwesen und das Recht der Handwerker. Besonders Einfluss übten ihrer Zeit folgende Werke: Adrian Beyer, Tractatus de collegiis opificum. Jenae 1688. G. B. Struve, Syntagma jurisprudentiae opificiariae. 3 tom. Lemgov. 1738. fol. J. A. Ortloff, Das Recht der Handwerker. Erlangen 1803. Derselbe, Corpus juris opificiarii. 2. Aufl. Erlangen 1820. Diese ganze ältere Literatur hat nur das Zunftwesen in seiner spätern verkommenen Gestalt vor Augen und ist deshalb von einer Missgunst gegen dasselbe erfüllt. Geschichtlich gerecht werden dem Zunftwesen in seiner Blüthezeit erst neuere Schriftsteller, so Wehrmann, Die ältern lübeckschen Zunftrollen (Lübeck 1864) in der ausführlichen Einleitung; G. Schönberg, Zur wirthschaftlichen Bedeutung des deutschen Zunftwesens im Mittelalter. Berlin 1868 und O. Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht. 1868. Die hier einschlagenden Partien des letztgenannten Buches gehören zu den gelungensten der ganzen Darstellung: §. 38. S. 358—409 »das freie Zunftwesen«. §. 67. S. 915—949 »die Schicksale der

der berufsmässigen, auf Erwerb gerichteten technischen Herrichtung roher Naturstoffe für menschliche Bedürfnisse. Der Betrieb der technischen Gewerbe wird jetzt vom Verwaltungsrechte als ein einheitliches Ganze aufgefasst. Die rechtliche Ordnung der Gewerke hat sich im engen Anschluss an die allgemeinen gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse, vor allem auch an die fortschreitende technische Ausbildung der Gewerbe, zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden gestaltet. Man kann etwa folgende Entwicklungsstadien unterscheiden: unfreies Handwerk; freie Zunftverfassung; im Monopol verknöchertes Zunftwesen; obrigkeitliches Koncessionswesen; Grundsatz der vollen Gewerbefreiheit, mit Ansätzen zu einer neuen Organisation der Gewerbe auf der Grundlage freier Genossenschaften.

Das Handwerk ist allmälig aus der Unfreiheit zur Freiheit emporgewachsen. Ursprünglich gehörten diejenigen Hörigen und Unfreien, welche zum Gewerbebetrieb und Handwerke verwandt wurden, zum Haus- und Hofgesinde ihres Herrn. Nach seinem Belieben wies der Herr oder sein Beamter jedem Art und Mass des Dienstes zu. Je nach der Natur des Dienstes zerfiel das Handwerkspersonal jedes Hofes in verschiedene Gruppen oder Abtheilungen, die unter verschiedenen Meistern arbeiteten. Der Meister war der Beamte des Herrn, die übrigen Handwerker seine Untergebenen, Knechte, famuli, welche nicht für Lohn, sondern, wie das übrige Gesinde, gegen Kost und Unterhalt arbeiteten. Mit der Zeit wurde die Stellung der Handwerker eine freiere, ihre Dienstpflicht wurde fixirt; an die Stelle der frohnmässigen Arbeit traten bestimmte Abgaben an den Herrn. Aus den hofrechtlichen Genossenschaften wurden freie Vereinigungen, bei denen nur noch einzelne herrschaftliche Rechte an den unfreien Ursprung aus dem Hofrechte erinnerten. Die volle Befreiung des Handwerks aus den Banden der Knechtschaft vollzog sich durch das mit der städtischen Freiheit engverbundene Zunftwesen. Ihrem Wesen nach war die freie Zunft eine Einigung der durch die Gemeinschaft des Berufes einander nahestehenden Gewerbetreibenden, welche gleich andern Gilden den ganzen Menschen ergriff und ihre Mitglieder, wie Brüder, miteinander vereinigte: »confraternitas, sodalicium, con-

---

alten Gewerbsgenossenschaften. Auf letztern Werken ruht auch unsere geschichtliche Darstellung des Zunftwesens. L. Brentano, Das Arbeitsverhältniss gemäss dem heutigen Recht. Leipz. 1877.

vivium«. Obgleich sie nicht blos um gewerblicher Zwecke willen da war, so lag ihr doch der Betrieb eines gewissen Handwerkes oder Gewerbes als Gesammtpflicht ob und stand ihr als Gesammtrecht zu. Der Zunftzwang bestand ursprünglich nur darin, dass den Zünften das Recht ertheilt wurde, jeden, welcher das betreffende Gewerbe ausüben wollte, zum Eintritt in die Genossenschaft zu zwingen. Dabei waltete der öffentlich-rechtliche Gesichtspunkt vor, dass nur, wenn die Zunft alle Handwerker des Amtes umfasste, die Ehre des Handwerks und das allgemeine Beste gewahrt werden könne. Von einer engherzigen monopolistischen Ausschliessung war in dieser Zeit noch nicht die Rede. Nur sehr vereinzelt kommen im XIV. Jahrhundert geschlossene Zünfte vor. Das Genossenrecht war ein persönliches und unvererbliches. Die Zunft war einerseits ein Glied der Stadtverfassung, indem seit dem XIV. Jahrhundert das demokratische Element in fast allen Städten mehr oder weniger zur Herrschaft gelangt war, andrerseits eine für sich bestehende selbstständige Körperschaft mit eigenem Vermögen, Selbstverwaltung, Autonomie und Zunftgericht. Indem die Zünfte durch genossenschaftliche Selbstkontrolle, Selbstpolizei und Selbstbeschränkung auch für das Interesse des konsumirenden Publikums sorgten, förderten sie gleichzeitig das Gemeinwohl und die Ehre der eigenen Arbeit. Hauptpflicht jeder Zunft war die Sicherung der Güte und der Brauchbarkeit des Arbeitserzeugnisses, daher die genossenschaftliche Kontrolle der gewerblichen Arbeit, welche ebenso auf die Güte, als die Billigkeit des Erzeugnisses gerichtet war, indem die Zunft den Preis bestimmte, welchen die einzelnen Genossen ebensowenig überschreiten durften, als die Minderforderung gestattet war. Die Arbeit der Genossen in Person stand in dem Vordergrund. Das Handwerk sollte nicht zur unselbstständigen Lohnarbeit herabsinken. Daher war die Beschaffung des Rohstoffes ebensowenig freigegeben, wie der Umfang der Produktion; die Zahl der Arbeiter und Lehrlinge war fixirt, ebenso war der Arbeitslohn und die Art der Arbeitsentschädigung für Gesellen und Lehrlinge genau bestimmt; auch hinsichtlich des Absatzes sollte der Genosse den Genossen gleichstehen, daher häufig das Verbot des Verkaufes nicht selbstgefertigter Waaren, der Schaustellung, unschicklicher Reklame, des Innehabens von mehr als Einer Verkaufsstelle u. s. w. Gesellen und Lehrlinge waren überall Mitglieder des Hauswesens ihrer Meister, Schutz-

genossen der Zunft. In der Blüthezeit des Zunftwesens gab es keinen besonderen Stand der Gesellen, keinen unselbstständigen Lohnarbeiterstand, sondern nur eine Lehr- und Dienstzeit für die eigene Ausübung des Handwerkes.

Aber der Einigungstrieb der Handwerker beschränkte sich nicht auf die einzelne Stadt, sondern verband auch die Zunft zu Innungs- und Kreisvereinen und zu einer, wenn auch nicht geschriebenen Gesammtverfassung der Zünfte im ganzen Reiche, woraus »ein gemeiner Gebrauch« der einzelnen Gewerke durch ganz Deutschland, ein gemeines deutsches Handwerksrecht begründet wurde. So war dem freien Zunftwesen des Mittelalters eine grossartige Organisation der gewerblichen Arbeit gelungen, wie sie nie zuvor, aber auch nachher nie wieder bestanden hat. Zum ersten Male in der Geschichte war die Ehre des Handwerkes, d. h. der persönlichen gewerblichen Arbeit anerkannt und zur Grundlage der ganzen Organisation gemacht. Ehrgefühl, sittliche Zucht und Gemeingeist gingen mit zum Theil hoher technischer Vollendung des Gewerbebetriebes und allgemein verbreitetem Wohlstande der gewerbetreibenden städtischen Bevölkerung Hand in Hand, freilich nur so lange, als diese rechtliche Ordnung des Gewerbebetriebes vom richtigen Geiste erfüllt war und den wirthschaftlichen Verhältnissen der Zeit entsprach.

Der Verfall des Zunftwesens begann im XVI. Jahrhundert und vollzog sich im XVII. und XVIII. Jahrhundert. Als Zweck der Zunft wurde statt der freien Einigung der Berufsgenossen das zum Privileg oder Monopol umgestaltete Recht auf eine bestimmte Art des Gewerbebetriebes angesehen. Der Gedanke des öffentlichen Amtes, officium, wich dem des privatrechtlichen Privilegiums. Als Ziel galt jetzt in erster Linie die Geschlossenheit der Zunft, sodass das Handwerk als das erbliche und selbst unter gewissen Beschränkungen verkäufliche Eigenthum gewisser Familien erschien.

Während man früher die Vereinigung aller Gewerbsgenossen zu einer Genossenschaft im Auge gehabt hatte, hatte jetzt der Zunftzwang die Ausschliessung aller Unzünftigen zum Ziele. Immer zahlreichere Ausschliessungsgründe wurden erfunden und gehäuft. Immer mehr wurden die Gesellen zu einem von den Zunftprivilegien ausgeschlossenen Arbeiterstande. Immer oligarchischer wurde die Zunftverfassung. Die höhern religiösen, sittlichen und

politischen Motive erstarben im Zunftleben vollständig, das korporative Leben äusserte sich vorzugsweise in der Verfolgung der s. g. Pfuscher und Bönhasen, in unaufhörlichen Grenz- und Gewerbstreitigkeiten mit andern Zünften, in gemeinsamer Ausbildung der engherzigsten Bannrechte gegen das platte Land. Dagegen war die früher so bestimmt hervortretende Sorge für das Gemeinwohl und das Interesse des Publikums völlig vergessen. Immer lauter wurden die Klagen über die zünftigen Meister; immer härter lastete das Zunftmonopol auf dem platten Lande, welches ganz vom Gewerbsbetriebe ausgeschlossen worden war, immer sichtbarer verfiel das Handwerk in technischer Beziehung bei Ausschluss aller Konkurrenz. Dies gab der erstarkenden Staatsgewalt Waffen in die Hand, um den Kampf, den sie überhaupt gegen die korporativen Verbände, »haeterias monarchico statui perquam inimicas«, aufnahm (B. I. S. 408), jetzt besonders gegen die Zünfte zu richten. Die Theorie des XVII. Jahrhunderts betrachtete die Zünfte als staatliche Polizeianstalten zur Beförderung des Gewerbsbetriebes, welchen durch ein landesherrliches, ihnen jeder Zeit wegen Missbrauches wieder zu entziehendes Privilegium die Rechte einer Korporation beigelegt seien. Dieser Standpunkt kommt schon in den Reichsgesetzen des XVI. Jahrhunderts zum Durchbruche, wird von der Theorie unterstützt und endlich in den umfassenden Reichsschlüssen von 1731 durchgeführt und bestätigt.[1] Es ist augenscheinlich damals mehr die durch die Furcht vor dem selbstständigen trotzigen Geiste der Handwerker, welcher sich damals sogar noch in manchen Aufständen Luft machte, hervorgerufene sicherheitspolizeiliche Tendenz, welche den Kampf gegen die Zünfte aufnimmt. Erst seit der zweiten Hälfte des XVIII. Jahrhunderts treten mehr volkswirthschaftliche Ansichten über die Verderblichkeit des Zunftwesens — unter dem Einflusse der Physiokraten, später Adam Smiths — in den Massregeln der Regierungen in den Vordergrund. Jedenfalls hielt sich die Obrigkeit in dieser Zeit für berechtigt und verpflichtet, das Gewerbe durch ihre Gesetze und sonstigen Massnahmen zu leiten, zu regeln und zu befördern.

Im brandenburg-preussischen Staate beginnt der grosse Kurfürst mit einer planmässigen Leitung und Beförderung der

---

1) Die einschlagenden Reichsgesetze bei Gerstlacher, Handbuch der deutschen Reichsgesetze Th. IX, S. 1722—1780, Th. X, S. 2046 ff. Neue Sammlung Th. IV, S. 377 ff. G. Emminghaus, Corp. jur. Germ. II. Aufl. 1844 S. 548 ff.

Gewerbe durch die Staatsregierung.[1] Die Edikte vom 3. November 1686, vom 7. Mai 1688 und vom 3. Juli 1688 sollten die ganz Gewerbeverfassung verbessern. Theuere Meisterstücke wurden verboten, ebenso die Geschlossenheit der Zunft auf eine bestimmte Zahl von Meistern. Alle Einwanderer erhielten freies Meister- und Bürgerrecht. Die Zunftschranken wurden durch Personalprivilegien durchbrochen. Die Masse, die Qualität der Waaren wurde festgesetzt, die Leinwand nachgemessen, das Verhältniss zwischen Stadt und Land in Bezug auf den Gewerbebetrieb geordnet. In ähnlichen Bahnen bewegte sich die Gewerbspolitik König Friedrich Wilhelms I. Ausfuhrverbote von Rohstoffen, besonders von Wolle, Einfuhrverbote oder hohe Zölle für fremde Manufakte wurden erlassen, Walkmühlen, Färbereien, Pressen, Wollmagazine wurden von der Regierung angelegt. In Bezug auf die Zunftverfassung wurden eingehende Verbesserungen angeordnet. Das Handwerk soll allerdings der Hauptsache nach in den Städten verbleiben, aber nicht der Eigennutz der städtischen Zunftgenossen soll über die Ausnahmen entscheiden. Es werden 1718 »principia regulativa« über das Verhältniss von Stadt und Land erlassen; Spinner und Leinweber, Schmiede, Schneider, Zimmerleute, Rademacher sind in den Dörfern zugelassen. Hauptsächlich wurde der Reichsschluss von 1731 gegen die Zunftmissbräuche mit Nachdruck durchgeführt. Mit polizeilicher Gewalt durch die beaufsichtigenden Altmeister, durch die Steuerräthe und Fabrikinspektoren wird versucht, in die Gewerbe Fortschritt und Ordnung zu bringen. Die Verwaltung Friedrichs des Grossen ging von denselben Anschauungen aus, aber die Durchführung derselben war grossartiger, fester und planvoller. Die positive Beförderung der Industrie war schroff merkantilistisch, aber brachte doch überall eine gewisse Anregung in das stagnirende Gewerbsleben. Einer besondern Begünstigung erfreute sich die seit dem XVIII. Jahrhundert eintretende Grossindustrie, welche von Anfang an dem Rahmen

---

1: Das Material für die Geschichte der preussischen Gewerbegesetzgebung liegt vor in Mylius, Corp. Const. March. T. V und in der Fortsetzung, im Novum Corpus Const. Prussicarum 1751—1800. Es fehlt aber an einer genügenden Verarbeitung dieses reichen Stoffes. Einen kurzen Abriss enthält die geschichtliche Einleitung in v. Rönne, Gewerbepolizei. 1851. S. 8 ff. Bei weitem das Beste giebt jetzt G. Schmoller, Zur Geschichte des deutschen Kleingewerbes. Halle 1870, welcher auf die preussischen Verhältnisse besonders Rücksicht nimmt.

des Zunftwesens entwachsen war. Die allgemeine Gewerbsgesetzgebung in Bezug auf Zünfte und Innungen kämpfte noch energischer als früher gegen alle Missbräuche derselben. In den Jahren 1751—55 wurde eine grosse Anzahl von Innungsprivilegien revidirt, daneben durch einzelne Spezialbefehle dieser oder jener Uebelstand abgestellt.

Abgesehen von diesen Massregeln zur Beseitigung einzelner Mängel der Zünfte und von den mannigfachen Anorderungen zur Förderung der Manufakturen und Fabriken, haben sich auch im preussischen Staate bis zum Anfange des XIX. Jahrhunderts die mittelalterigen Einrichtungen der Gewerbe, wonach der Gewerbebetrieb im wesentlichen auf die Städte und in diesen wieder auf die Zünfte beschränkt war, erhalten. Nachdem die Theorie, unter dem Einflusse der Adam Smith'schen Lehre, die Gewerbefreiheit grundsätzlich gefordert und die französische Verfassung von 1791 dieselbe, als ein allgemeines Bürgerrecht, mit völliger Beseitigung alles Zunftzwanges, proklamirt hatte, betrat Preussen, zuerst unter allen deutschen Staaten, in der Zeit seiner geistigen Wiedergeburt, schon durch die Geschäftsinstruktion für die Regierungen vom 26. December 1808 den Weg zur Einführung der Gewerbefreiheit. Indem man von dem Gedanken ausging: »dass niemand im Genusse seines Eigenthums, seiner bürgerlichen Gerechtsame und Freiheiten weiter eingeschränkt werden dürfe, als zur Beförderung des allgemeinen Staatswohles nothwendig ist und dass Gesetzgebung und Verwaltung nur dazu berufen seien, alle Hindernisse der möglichst freien Entwicklung der Anlagen, Fähigkeiten und Kräfte der Staatsbürger aus dem Wege zu räumen«, erschien die in dem Finanzedikte vom 2. November 1810 angekündigte, in dem Gewerbesteueredikt vom 2. November 1810 wirklich durchgeführte Gewerbefreiheit nur als ein Glied in der Reihe der Gesetze über Aufhebung der mannigfachen hergebrachten Fesseln und Beschränkungen der Freiheit von Person, Arbeit und Grundeigenthum. Das Edikt vom 2. November 1810 »über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer« beseitigte zuvörderst in Beziehung auf den Gewerbebetrieb jeden bisherigen Unterschied zwischen Stadt und Land, sowie alle bis dahin den Zünften und Innungen oder einzelnen Privatpersonen zugestandenen oder mit dem Besitze von Grundstücken verbundenen Vorrechte, indem es allgemein den Grundsatz aussprach, dass zum Betriebe jeden Gewerbes die Lösung eines Gewerbescheines erforderlich, aber auch

genügend und der Gewerbeschein niemandem zu versagen sei, der bis dahin einen unbescholtenen Lebenswandel geführt habe. Nur aus polizeilichen Gründen wurde die Gewerbefreiheit einigen Beschränkungen unterworfen, welche durch das Edikt vom 7. September 1811 »betreffend die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe« näher bestimmt sind.

Als der preussische Staat nach Beendigung der Freiheitskriege theils verlorene Länder zurückerhielt, theils neue erwarb, wurden in diesen Landestheilen zwar die finanziellen, nicht aber die gewerbspolizeilichen Bestimmungen des Ediktes vom 2. November 1810 zur Anwendung gebracht; vielmehr wurde hier die bei der Besitznahme vorgefundene gewerbliche Verfassung beibehalten und es bestand dadurch im preussischen Staate die bunteste Mannigfaltigkeit der Gewerbeverfassung von der vollständigsten Gewerbefreiheit der französischen Gesetzgebung auf dem linken Rheinufer bis zur engherzigsten Zunftverfassung Neuvorpommerns. Obgleich schon das Gesetz vom 20. Mai 1820 »wegen Entrichtung der Gewerbesteuer« eine gleichartige Regelung der verschiedenen Gesetze über die Berechtigung zum Gewerbebetrieb in Aussicht gestellt hatte, so wurde doch erst am 17. Januar 1845 die allgemeine Gewerbeordnung nebst Entschädigungsgesetz für den ganzen damaligen Umfang des preussischen Staates erlassen (v. Rönne, a. a. O. S. 107—134). Dieses nach langen Berathungen in den Provinziallandtagen und dem Staatsrathe zu Stande gekommene Gesetz erkennt das grosse Prinzip der Gewerbefreiheit unumwunden an, bemüht sich aber zugleich, Regel in diese Freiheit zu bringen, indem es die Gewerbetreibenden durch freie Genossenschaftsbildung zur Mündigkeit zu erziehen und eine Ordnung zu begründen sucht, welche den gegenwärtigen Bedürfnissen der Gewerbe entsprechend ist. Dieses weise und massvolle Gesetz erlebte wesentliche Abänderungen durch die Verordnung vom 9. Februar 1849 »betreffend die Errichtung von Gewerberäthen und verschiedene Abänderungen der allgemeinen Gewerbeordnung« (v. Rönne, a. a. O. S. 134—143), welche zum Theil in die Zustände vor 1810 und 1811 zurückführte; sie machte bei fast allen Gattungen der Handwerker den Beginn des selbstständigen Gewerbebetriebes von dem Beitritte zu einer Innung, nach einem vorgängigen Nachweise der Befähigung oder doch von einer Prüfung abhängig, verordnete die

Abgrenzung der Arbeitsbefugnisse und Beschäftigungsgebiete der Handwerker, schrieb Gesellen- und Meisterprüfung, Lehrlings- und Gesellenzeit obligatorisch vor. Die neuere Landesgesetzgebung, besonders das Gesetz vom 22. Juni 1861, hat dann wieder eine Erweiterung der Gewerbefreiheit und erhebliche Einschränkungen des Koncessionswesens herbeigeführt.

In den im Jahre 1866 neuerworbenen Landestheilen bestand zur Zeit der Einverleibung in die preussische Monarchie eine sehr verschiedenartige Gewerbeverfassung. Die Verfassung des norddeutschen Bundes Art. 4 Nr. 1 sprach aus, dass die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb der Beaufsichtigung Seitens des Bundes und der Gesetzgebung desselben unterliegen sollten. Auch ergab sich aus den in Art. 4 ausgesprochenen Grundsätzen über das gemeinsame Indigenat der Bundesangehörigen, sowie aus der durch das Gesetz vom 1. November 1867 begründeten Freizügigkeit die Nothwendigkeit eines Erlasses übereinstimmender Vorschriften über die Berechtigung zum Gewerbebetriebe im ganzen Umfange des Bundes. Nachdem das Bundesgesetz vom 8. Juli 1868, betreffend den Betrieb der stehenden Gewerbe, bereits die wichtigsten allgemeinen Grundsätze festgestellt hatte, erging am 21. Juni 1869 die Gewerbeordnung[1], welche mit dem 1. Januar 1873 geltendes Recht im ganzen deutschen Reiche geworden ist und alle betreffenden Landesgesetze beseitigt, soweit sie nicht selbst auf einzelne Bestimmungen der Landesgesetzgebung verwiesen hat. Die Fundamentalsätze dieses umfassenden Gesetzes, welches als der typische Ausdruck des modernen Gewerberechtes betrachtet werden kann, sind folgende: 1) Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet und der Regel nach unabhängig von der Genehmigung des Staates (§. 1). Von diesem Grundsatze finden nur gesetzlich bestimmte Ausnahmen statt, so dass gewisse Gewerbe als koncessionirte Gewerbe von den freien zu unterscheiden sind. Zu ersteren gehört z. B. das Apothekergewerbe, die Gast-

1) Koller, Archiv des nordd. Bundes. B. III S. 1ff. G. M. Kletke, Die Gewerbeordnung für den norddeutschen Bund nebst Entwurf und Motiven, sowie den spätern Erlassen des Bundeskanzleramtes und den Ausführungsanweisungen des preussischen Ministeriums. Berlin 1870. Derselbe, Die Ausführungsverordnungen sämmtlicher Staaten des norddeutschen Bundes. Berlin 1870. T. Ph. Berger, Deutsche Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 nebst den vom Bundesrathe beschlossenen Ausführungsbestimmungen. II. Aufl. Berlin 1874.

und Schankwirthschaft, der Kleinhandel mit Branntwein. 2) Jeder Unterschied zwischen Stadt und Land in Bezug auf den Gewerbebetrieb und dessen Ausdehnung ist aufgehoben (§. 2). 3) Der gleichzeitige Betrieb verschiedener Gewerbe, sowie desselben Gewerbes in mehreren Betriebs- und Verkaufsstätten ist gestattet. Eine Beschränkung der Handwerker auf den Verkauf der selbstgefertigten Waaren findet nicht statt (§. 3). 4) Den Zünften steht ein Recht, andere Nichtzünftige vom Betriebe eines Gewerbes auszuschliessen, nicht zu (§. 4). Auch sind alle ausschliesslichen Gewerbeberechtigungen aufgehoben und können gleich wie die Realgewerberechte fortan nicht mehr erworben werden. Das Geschlecht, das Glaubensbekenntniss und die Staatsangehörigkeit begründen keinen Unterschied in der Gewerbeberechtigung. Der Gewerbebetrieb ist in keinem Gewerbe und in keiner Gemeinde von dem Besitze des Bürgerrechtes abhängig; jedoch kann, wo dies in der bestehenden Gemeindeverfassung begründet ist, die Verpflichtung zum Erwerbe desselben binnen bestimmter Frist (3 Jahren) ausgesprochen werden (§. 13). Der Gewerbebetrieb bleibt jedoch allen in den Gesetzen begründeten oder auch örtlich geltenden Polizeivorschriften, sowie den Zoll- und Steuergesetzen unterworfen (§. 5). Deshalb ist vom Beginn eines jeden Gewerbebetriebes gleichzeitig der zuständigen Behörde des Wohnortes Anzeige zu machen. Die Fortsetzung eines Gewerbes kann durch die Polizeibehörde verhindert werden, wenn ein Gewerbe, zu dessen Beginn eine besondere Genehmigung erforderlich ist, ohne solche Genehmigung begonnen wird oder wenn der begonnene Gewerbebetrieb mit Rücksicht auf eine erfolgte Bestrafung oder aus sonstigen polizeilichen Rücksichten bedenklich erscheint.

5) Die technische Einrichtung des Betriebes ist in der Regel dem freien Ermessen der Gewerbetreibenden überlassen, vorbehaltlich der Einhaltung der bestehenden polizeilichen und gesetzlichen Vorschriften. Zur Errichtung von Anlagen, welche durch örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publikum überhaupt erhebliche Nachtheile, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können, ist die Genehmigung der nach den Landesgesetzen zuständigen Behörde erforderlich (§. 16).

6) Der Preis und die Beschaffenheit der gewerblichen Erzeugnisse bleibt regelmässig der freien Bestimmung der Gewerbe-

treibenden und ihrer Vereinbarung mit den Abnehmern überlassen. Nur ausnahmsweise finden obrigkeitlich festgesetzte Preistaxen bei einzelnen bestimmten Gewerben statt.

7) Alle zur Zeit gesetzlich bestehenden Korporationen von Gewerbetreibenden (Innungen, Zünfte) dauern fort (§. 81). Der öffentlichrechtliche Charakter, welchen die Innungen vielfach besassen, ist weggefallen, sie bilden fortan privatrechtliche, in ihrer Selbstverwaltung beschränkte Korporationen der selbstständigen Gewerbetreibenden zum Zwecke der Verwaltung gemeinsamer gewerblicher Angelegenheiten. Die Statuten, Innungsartikel, Zunftrollen bleiben in Kraft, doch dürfen sie den bestehenden gesetzlichen Vorschriften nicht widersprechen. Unzulässig ist jeder Zwang zum Beitritte zu einer Zunft. Die Ausübung gesetzlicher Gewerbebefugnisse ist von der Mitgliedschaft einer Innung vollständig unabhängig. Ebenso ist der Austritt ohne Verlust der Gewerbsbefugnisse, jedoch vorbehaltlich der Erfüllung aller bestehenden Verbindlichkeiten jeder Zeit freigestellt (§. 82). Auch kann der Eintritt denen, welche die statutenmässigen Bedingungen erfüllt haben, nicht versagt werden, ausgenommen sind nur Personen, welche die bürgerliche Ehre verloren haben, denen die Ausübung der bürgerlichen Ehrenrechte auf Zeit untersagt ist, welche sich im Konkurse befinden (§. 83). Ist zum Eintritte der Nachweis der persönlichen Befähigung durch Ablegung einer Prüfung erforderlich, so ist dieselbe auf den Nachweis der Befähigung der selbstständigen Ausführung der gewöhnlichen Arbeiten des Gewerbes zu richten. Die Ablegung einer Prüfung kann übrigens von denen nicht gefordert werden, welche das betreffende Gewerbe mindestens seit einem Jahre selbstständig ausüben (§. 84). Der Beitritt zu einer Innung schliesst die Befugniss nicht aus, an andern Innungen theilzunehmen (§. 85). Die Innung wird bei gerichtlichen, wie bei aussergerichtlichen Verhandlungen durch ihren Vorstand vertreten (§. 88). Der Gemeindebehörde steht eine regelmässige Aufsicht über die Innungen zu; sie entscheidet Streitigkeiten über die Aufnahme und Ausschliessung von Genossen, über die Wahl der Vorstände und über die Rechte und Pflichten der letztern. Die Bestätigung der Wahl der Vorstände steht ihr fortan nicht zu (§. 95). Diejenigen, welche gleiche oder verwandte Gewerbe betreiben, können zu einer Innung zusammentreten. Neue Innungen erlangen durch die Bestätigung ihrer Statuten die

Rechte einer Korporation (§. 97). Der Zweck der neu zu gründenden Innungen besteht in der Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen (§. 98). Jede Innung muss einen Vorstand haben, dessen Mitglieder von den Innungsgenossen zu wählen sind (§. 101).

8) Die Festsetzung der Verhältnisse zwischen den selbstständigen Gewerbetreibenden und ihren Gesellen, Gehilfen und Lehrlingen ist Gegenstand freier Uebereinkunft; doch tritt auch hier die staatliche Verwaltung ordnend und verbietend dazwischen, insofern ein öffentliches Interesse sich geltend macht. So hat die Behörde darauf zu achten, dass bei Beschäftigung der Lehrlinge gebührende Rücksicht auf Gesundheit und Sittlichkeit genommen und denjenigen Lehrlingen, welche des Schul- und Religionsunterrichts noch bedürfen, noch dazu Zeit gelassen werde (§. 106). Jeder Gewerbetreibende ist ausserdem verbunden, auf seine Kosten alle diejenigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten, welche mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Gewerbebetriebes und der Betriebsstätte zu thunlichster Sicherung der Arbeiter gegen Gefahr für Leben und Gesundheit nothwendig sind (§. 107). Streitigkeiten der selbstständigen Gewerbetreibenden mit ihren Gesellen, Gehilfen oder Lehrlingen, welche sich auf den Antritt, die Fortsetzung oder Aufhebung des Arbeits- oder Lehrverhältnisses, auf die gegenseitigen Leistungen während der Dauer desselben und auf die Ertheilung und den Inhalt der Arbeitszeugnisse beziehen, sind von den hierfür besonders aufgestellten Behörden, insbesondere von den Genossenschaftsgerichten oder den zufolge Ortsstatuts errichteten Schiedsgerichten, welche gleichmässig aus Unternehmern und Arbeitern durch die Gemeindebehörden zu bilden sind, anzubringen. Insoweit solche besondere Behörden nicht bestehen, erfolgt die Entscheidung durch die Gemeindebehörde mit Vorbehalt des Rechtsweges (§. 108).

9) Obgleich zwischen Handwerk und Industrie sich juristisch keine scharfe Grenze ziehen lässt und nach den heutigen Grundsätzen der Gewerbefreiheit beide Betriebsarten ineinander übergehen, so ist die Gewerbspolizei doch als berechtigt anzusehen, gewissen Uebelständen mit besondern Massregeln entgegen zu treten, welche nur bei Gewerbsunternehmungen vorzukommen pflegen, die mit einer grossen Anzahl von Lohnarbeitern und vorzugsweise mit Maschinen betrieben werden. Das Gesetz kann zu

diesem Zwecke den Begriff der Fabrik an ein willkürliches Merkmal binden, wie in Oesterreich (mehr als 20 Arbeiter ohne Unterschied des Geschlechtes und Alters), oder wie die deutsche Gewerbeordnung den Begriff der Fabrik und somit des Fabrikarbeiters als etwas rein Thatsächliches unbestimmt lassen, so dass es im Zweifel als eine von Sachverständigen zu beantwortende quaestio facti gilt, ob ein gewerbliches Etablissement als Fabrik anzusehen ist oder nicht. In Betreff der Fabrikarbeiter stellt die Gewerbeordnung eine Reihe ausnahmsweiser Bestimmungen fest (Verhältnisse der Fabrikarbeiter §§. 121—140). So unterliegt die Verwendung von Kindern zur Fabrikarbeit mannigfachen Beschränkungen. So darf der Lohn der Fabrikarbeiter nur in baarem Gelde ausgezahlt werden, doch können den Arbeitern Wohnungen, Feuerung, Landnutzung, Beköstigung, Arzneien, ärztliche Hülfe, sowie Werkzeuge und Stoffe zu den von ihnen zu fertigenden Fabrikaten auf ihren Lohn angerechnet werden. Den Fabrikarbeitern dürfen Waaren von den Fabrikinhabern nicht creditirt werden, dergleichen Verträge dürfen weder eingeklagt, noch durch Anrechnung oder sonst geltend gemacht werden u. s. w. Bei der hohen Bedeutung der Grossindustrie für den gesammten Volkswohlstand, aber auch bei den Gefahren, die sie in sittlicher und gesellschaftlicher Beziehung für einen zahlreichen ebenso nützlichen, als unter Umständen gefährlichen Bruchtheil der Bevölkerung mit sich führt, wird die Staatsgewalt auch fernerhin verpflichtet sein, durch Gesetze, wie auf Grundlage der Gesetze durch Verwaltungsmassregeln, die Industrie, unter möglichster Wahrung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit, soweit zu beschränken und zu beaufsichtigen, als dies durch das Staatsinteresse und das Volkswohl geboten wird. Gerade auf diesem Gebiete liegt eines der wichtigsten, aber auch der schwierigsten Probleme des Verwaltungsrechts der Zukunft.

§. 241.

c. Sorge des Staates für den Handel.*

Im weiteren Sinne umfasst der Handel alle Geschäfte, wodurch die Menschen freiwillig und in der Absicht zu gewinnen,

*) J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Polizeisachen. Kap. X S. 223 ff. v. Berg, Handb. des Polizeirechts Th. III. S. 489 ff. Klüber, Oeffentl. R. §. 412 ff.

einander gegenseitig gewisse Rechte abtreten. Im engern Sinne wird aber nur derjenige Theil des Verkehrs als Handel bezeichnet, in welchem die Vermittelung des Uebergangs von Gütern von einer Wirthschaft zur andern, als selbstständiges Unternehmen, betrieben wird, welches aus der Differenz der Kaufs- und Verkaufspreise Gewinn zu ziehen beabsichtigt (Goldschmidt: »Gewinnerzielung durch Vermittelung«).

Obgleich der Handel, als Einzelunternehmung, zunächst nur auf den eigenen Gewinn berechnet ist (Spekulation), so hat doch der Handel, als Ganzes, eine so entscheidende Bedeutung für das wirthschaftliche Gesammtleben der Nation, dass die Regierungen seit Jahrhunderten demselben eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet haben, ja dass früher die ganze staatliche Volkswirthschaftspflege, unter dem Einflusse des Merkantilsystems, in der Handelspolitik gipfelte (Schäffle in Bluntschli's Staatsw. IV. S. 634—656). Freilich hat diese staatliche Fürsorge dem Handel oft mehr geschadet als genützt. Unter allen Gebieten der Volkswirthschaft ist der Handel dasjenige, welches am meisten auf individueller Tüchtigkeit, persönlicher Thätigkeit und umfassender Bildung beruht. Seine wahre Lebensluft ist freie Bewegung und Selbstbestimmung, sein Tod büreaukratische Bevormundung. Was der Staat für ihn thun kann, liegt wesentlich in der allgemeinen Volkswirthschaftspflege, welche zwar allen Zweigen des wirthschaftlichen Lebens dient, in erster Linie aber mit ihrer Förderung der Verkehranstalten, des Umlaufs, des Kredits dem Handel zu Gute kommt. Nur an einzelnen bestimmten Punkten verlangt der Handel vom Staate besondere Ordnungen und Anstalten, welche der Handelstand herzustellen nicht im Stande ist. Diese bilden die spezielle Volkswirthschaftspflege des Handels, sein besonderes Verwaltungsrecht.

Die Fürsorge, welche der Staat, nach den Grundsätzen einer gesunden Volkswirthschaftspflege, dem Handel zu widmen hat, besteht vor allem darin, alle Hindernisse, welche der Freiheit des Handels in überlebten Institutionen und unzweckmässigen Gesetzen entgegenstehen, sowohl im Innern, als im Verkehre mit dem

---

H. A. Zachariä, Th. II. §. 194. S. 347 ff. v. Stein, Handb. der Verwaltungslehre. S. 363 ff. Rau, Lehrb. I. §§. 406—441. II. §§. 273—312. F. G. Schulze, Nationalöconomie. S. 493—766. v. Mohl, Polizeiwissensch. 3. Aufl. B. II. §§. 171—173. H. Rösler, Verwaltungsr. Abth. 2. S. 633 ff.

Auslande möglichst zu beseitigen. Obgleich schon der westfälische Frieden (J. P. O. IX. §. 1) sagt: »quia publice interest, ut commercia reflorescant, plena sit commerciorum libertas et transitus ubique locorum terra marique tutus«, so fand doch in Deutschland überall die engherzigste Beschränkung und Fesselung des Handels statt. So auch in Preussen. Erst mit der Wiedergeburt des preussischen Staates durch die Stein'schen Reformen hat auch die preussische Gesetzgebung den Grundsatz der Handelsfreiheit als den massgebenden ausgesprochen (Instruktion für die Reg. vom 26. December 1808. §. 50). Infolge hiervon sind die zahlreichen, bis dahin bestehenden Beschränkungen in Betreff des Handels mit inländischen Produkten und ländlichen Fabrikaten aufgehoben worden (Gesetz vom 16. Mai 1818 §. 16). Der Verkehr im Innern des Staates soll völlig frei sein und keine Beschränkung des Handels zwischen den verschiedenen Provinzen und Landestheilen stattfinden; alle Binnenzölle sind aufgehoben. Der Grundsatz der Handelsfreiheit soll auch den Verhandlungen mit andern Staaten in der Regel zur Grundlage dienen und ist im allgemeinen auch der leitende geworden für die Festsetzung der Einfuhrs- und Ausgangszölle der zollvereinten Staaten. Durch die Gesetzgebung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches ist die Freiheit des Handels, insbesondere des kaufmännischen Gewerbes, in noch erhöhtem Masse zur Anerkennung gekommen. Der Betrieb des Handels ist, wie der Gewerbebetrieb, den Einzelnen freigegeben und unterliegt den Grundsätzen der deutschen Gewerbeordnung sowohl hinsichtlich der Begründung, Anmeldung und des Betriebes von Handelsunternehmungen, als hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Unternehmern und den Handelsgehülfen und Lehrlingen, soweit in letzterer Beziehung nicht besondere Bestimmungen zur Anwendung kommen; kaufmännische Korporationen, Gilden, können nach Art der gewerblichen Innungen fortbestehen oder neu begründet werden; es stehen denselben jedoch ausschliessliche Handelsberechtigungen nicht zu.

Ausgenommen von der Freigebung des Handelsbetriebes sind gewisse Zweige des Handels, welche aus polizeilichen Gründen einer staatlichen Genehmigung und Beaufsichtigung unterliegen, z. B. der Handel mit Giften, der Verkauf von Druckschriften und Bildern auf öffentlichen Strassen und Plätzen. Der Handelsbetrieb ist entweder ein stehender oder ein Betrieb im Herumziehen,

d. h. ohne Begründung einer lokalen gewerblichen Niederlassung. Für letztern ist die Erlangung eines Legitimationsscheines erforderlich; auch unterliegt derselbe aus Gründen des öffentlichen Wohles manchen polizeilichen Beschränkungen (Gewerbeordnung §§. 55—63, nebst den Instruktionen der einzelnen Staaten).

Aber der Handel verlangt vom Staate nicht nur Freiheit, sondern auch eine Gestaltung der Rechtsordnung, welche seinen eigenthümlichen Verhältnissen Rechnung trägt. Dies ist das Handelsrecht[1], d. h. der Inbegriff der Normen, welche für die Rechtsverhältnisse des Handels gelten. Es umfasst sowohl die öffentlich- als privatrechtlichen Verhältnisse des Handels. Es giebt ein internationales Handelsrecht, Handelsvölkerrecht, welches sich grossentheils in den Handelsverträgen darstellt, ein Handelsstaatsrecht (Goldschmidt: »Staatsverwaltungsrecht des Handels«), welches die Beziehungen der Staatsgewalt zum Handel regelt und ein Handelsprivatrecht, d. h. den Inbegriff derjenigen Rechtsnormen, welche für die aus dem Handelsverkehre entspringenden privatrechtlichen Beziehungen massgebend sind. Während im Mittelalter das Handelsrecht aus dem Gewohnheitsrechte des Handelsstandes und der Autonomie der kaufmännischen Gilden hervorwuchs, geht es jetzt wesentlich von der Staatsgesetzgebung aus, welche es nicht mehr als ein Standesrecht der Kaufleute (jus mercatorum), sondern als ein Spezialrecht des Handels (jus mercaturae) auffasst. Dennoch ist der Begriff »Kaufmann« für das öffentliche Recht in staatsrechtlicher, gewerbspolizeilicher, finanzrechtlicher Beziehung auch heutzutage noch wichtig. Ein besonderes Handelsrecht ist soweit nöthig, als das allgemeine bürgerliche Recht den Anforderungen und Uebungen des Handelsverkehrs gegenüber sich als ungenügend erweist.

Das deutsche Reich besitzt ein Handelsgesetzbuch (Ueber dessen Geschichte vergl. Goldschmidt, B. I. S. 57 ff.), welches

---

1) Hauptwerke: L. Goldschmidt, Handbuch des Handelsrechts. B. I. (2. Aufl.) 1. Lief. 1874. 2. Lief. 1875. Wilhelm Endemann, Das deutsche Handelsrecht, systematisch dargestellt. (3. Aufl.) Heidelberg 1876. Friedrich v. Hahn, Kommentar des allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuchs. 2 Bde. Braunschw. 1863—67. I. Bd. 2. Aufl. 1871 und 1872. Entscheidungen des Reichsoberhandelsgerichtes, herausgegeben von den Räthen des Gerichtshofes. Zeitschrift für das gesammte Handelsrecht, herausgegeben von L. Goldschmidt und P. Laband seit 1858.

früher nur als Landesgesetz in den Einzelstaaten eingeführt, durch das Gesetz vom 5. Juni 1869 für den ganzen damaligen Umfang des norddeutschen Bundes zum Bundesgesetze erhoben und seit 1871 auch in den süddeutschen Staaten, als Reichsgesetz, angenommen worden ist. Zugleich ist durch das Gesetz vom 18. Juni 1869 das Reichsoberhandelsgericht zu Leipzig, als oberste Instanz für die Rechtspflege in Handelssachen, errichtet, wodurch die Einheit in der Auslegung und Anwendung des Handelsgesetzbuches gesichert ist.

Als speziell im Interesse des Handels errichtete Anstalten sind zu betrachten die Messen und Jahrmärkte, welche durch die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 Tit. IV eine gemeinrechtliche Ordnung für ganz Deutschland erhalten haben. Zur Förderung des auswärtigen und Binnenhandels, insbesondere aber des Zwischenhandels, dienen die an wichtigen Handelsplätzen errichteten, unter amtlicher Aufsicht stehenden Entrepots, Docks, Lagerhäuser, in welchen fremde unverzollte Waaren, unter öffentlicher Kontrolle aufbewahrt werden. Wichtig für das kaufmännische Geschäft sind ferner die Börsen, d. h. öffentliche Versammlungen der Kaufleute, auch der Rheder, Schiffer, Versicherer, Wechsler, um unter Mitwirkung von öffentlich bestellten Mittelspersonen »Sensalen, Maklern« über Geschäftssachen zu verhandeln, Geschäfte abzuschliessen, den Verkehr in Handelsgeschäften zu regeln und dadurch den kaufmännischen Geschäftsgang zu erleichtern. Für den Umfang gewisser Bezirke sind Handels- und Gewerbekammern angeordnet, um als berathende Behörde »die Interessen der Handel- und Gewerbetreibenden wahrzunehmen und die Staatsbehörden in der Förderung des Handels und der Industrie durch thatsächliche Mittheilungen, Anträge und Gutachten zu unterstützen« (Preuss. Gesetz vom 24. Februar 1870). Die Konsuln sind Beamte, welche den Beruf haben, »innerhalb des ihnen gesetzlich überwiesenen Wirkungskreises in Häfen und Handelsplätzen fremder Länder dem Handel und der Schifffahrt ihres Staates zu dienen und die Angehörigen desselben zu schützen und zu vertreten, sowie auch gewisse amtliche Funktionen in Bezug auf die im Auslande befindlichen Staatsangehörigen nach dem Auftrage der Staatsgewalt auszuüben«. Die Verfassung des deutschen Reiches Art. 4 Nr. 7 bestimmt, dass die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deut-

schen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und die Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung der Beaufsichtigung von Seiten des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen. Art. 56 hat das gesammte Konsulatwesen des deutschen Reiches unter die Aufsicht des Kaisers gestellt, welcher die Konsuln nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel und Verkehr anstellt. Zur Ausführung der vorgedachten Bestimmungen der Reichsverfassung ist das Gesetz vom 8. November 1867 »betreffend die Organisation der Bundeskonsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln« ergangen, welches für das ganze Reich in Wirksamkeit getreten ist. Damit ist das Konsulatswesen ein Gegenstand des Reichsstaatsrechts geworden.[1]

Der Förderung des ausländischen Handels sollen besonders die Handelsverträge dienen, welche den Zweck haben, den Handel und Verkehr der Staatsangehörigen im fremden Staatsgebiete zu regeln, denselben den erforderlichen rechtlichen und polizeilichen Schutz zu gewähren und die Rechte und Pflichten der dafür bestimmten Behörden festzustellen. Der Inhalt der Handelsverträge wird wesentlich durch die Richtung der Handelspolitik bestimmt, welche die betreffenden Staaten in einem gegebenen Zeitpunkt verfolgen. Unter der Herrschaft des Merkantilsystems, wo jeder Staat bestrebt war, die Fremden möglichst vom Handelsbetrieb im eigenen Staatsgebiete auszuschliessen, verfolgten die Handelsverträge vorzugsweise den Zweck, für die eigenen Angehörigen Ausnahmen von diesem Systeme zu erlangen und für dieselben Handelsberechtigungen und Privilegien im Gegensatze und zum Nachtheile anderer Staaten zu erringen, während heutzutage, unter dem Einflusse geläuterter nationalökonomischer Anschauungen, auch zwischen den Staaten das Prinzip der Handelsfreiheit und der gegenseitigen Gleichberechtigung der Völker zur Anerkennung kommt, dessen Ausdruck die übliche Formel ist, nach welchen

---

1) Ueber die allgemeine Literatur des Konsulatswesens vergl. Heffter, Verwaltungsrecht. §. 244. S. 450 und besonders R. v. Mohl, Lit. der Staatsw. B. I. S. 416ff. Ueber das Konsulatswesen des deutschen Reiches: Thudichum, Verfassungrecht des nordd. Bundes. Tübingen 1870. S. 258—279. P. Laband, Das Staatsr. des deutschen Reiches. 1876. S. 330. A. Lammers, Handels-, Zoll- und Konsularwesen in v. Holtzendorff's Jahrb. I. S. 239ff. A. Koller, Archiv des nordd. Bundes. I. S. 95—124.

die Völker sich gegenseitig »das Recht der meist begünstigten Nationen« zugestehen.

Nach der preussischen Verfassungsurkunde Art. 48 bedürfen Handelsverträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern. Diese Bestimmung hat jetzt ihre praktische Bedeutung verloren; denn der preussische Staat gehört jetzt mit seinem ganzen Gebiete zum deutschen Reiche, welches ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet mit ausschliesslicher Gesetzgebung für diese Gegenstände bildet. Im deutschen Reiche gebührt jetzt allein dem Kaiser das Recht zum Abschlusse von Handelsverträgen mit fremden Staaten; doch ist der Kaiser beim Abschlusse solcher Verträge an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden, während es zur Gültigkeit derselben der Genehmigung des Reichstages bedarf (Art. 11 Al. 2 und Art. 37). Die Rechte des Königs von Preussen, beziehungsweise des preussischen Landtages, in Betreff des Abschlusses von Handelsverträgen, sind auf den Kaiser, den Bundesrath und den Reichstag des deutschen Reiches übergegangen. Mit einer einheitlichen deutschen Handelspolitik ist ein Sonderrecht eines Einzelstaates zum Abschlusse von Handelsverträgen unvereinbar.

Dritter Titel.

Das Rechtsverhältniss des Staates zur Kirche.*

§. 242.

Im Allgemeinen.

In einem reich entwickelten Volksleben werden die verschiedenartigsten Richtungen nebeneinander verfolgt. Die ganze Fülle menschlicher Bestrebungen spielt sich zunächst im engern nationalen Bereiche Eines Volkes ab. Hier sind Gewerbe aller Art für die Entwicklung des materiellen Wohlstandes thätig, dort wird

---

*) Allgemeine Literatur: Laurent, L'eglise et l'état. Le moyen âge. Bruxelles 1858. La réforme. 1860. Eduard Zeller, Staat u. Kirche, Vorlesungen an der Universität zu Berlin, gehalten 1873. Leipz. 1873. Rudolf Sohm, Das Verhältniss von Staat und Kirche, aus dem Begriffe von Staat und Kirche entwickelt. Tübingen 1873. Heinrich Geffcken, Staat und Kirche in ihrem Verhältnisse geschichtlich entwickelt. Berlin 1875. E. Herrmann, Ueber die Stellung der Religionsgesellschaften im Staate. Göttingen 1849. J. P. Lange, Ueber die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat. Heidelb. 1848. E. Friedberg, De finium inter ecclesiam et civitatem regundorum judicio, quid medii aevi doctores et leges statuerint. Lipsiae 1861. Derselbe, Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung, historisch-dogmatische Studie in 3 Abtheilungen. Leipz. 1873. Ph. Zorn, Die wichtigsten neuern kirchenstaatsrechtlichen Gesetze Deutschlands, Oesterreichs, der Schweiz und Italiens, gesammelt und mit Einleitungen versehen. Nördlingen 1876. Const. Rössler, Das deutsche Reich und die kirchliche Frage. Leipzig 1876. Dr. Ernst Meier, Die Rechtsbildung in Staat und Kirche (Berlin 1861), besonders die Art. »Kirche und Kirchenverfassung« von E. Meier im Staatslex. III. Aufl. B. IX. S. 92 ff. 150 ff. 173 ff. mit umfassender Literaturangabe. Dr. C. B. Hundeshagen, Ueber einige Hauptmomente in der geschichtlichen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche, in Dove's Zeitschr. B. I. S. 232—262. S. 444—490. Bluntschli, Allgemeines Staatsr. B. II. B. 9. Derselbe im Staatswörterb. B. V. S. 561 ff. Art. Kirchenhoheit. Klüber, Oeffentl. R. des deutschen B. §§. 506 ff. Zöpfl, Grundsätze. B. II. §§. 526—540. Grotefend, Das deutsche Staatsr. §§. 118—128. v. Mohl, Das Staatsr. des Königr. Würtemb. B. II. S. 438 ff. Derselbe, Ueber das Verhältniss des Staates zur Kirche (in dessen Staatsr., Völkerr., Politik. B. II. S. 1 ff.). Dahlmann, Politik. S. 341 ff. v. Rönne, Staatsr. B. 1. Abth. 2. S. 619. §§. 188 ff.

Wissenschaft und Kunst gepflegt, dort in der Religion der idealsten Aufgabe der Menschheit gehuldigt. Kein Staat der Welt kann alle diese Aufgaben des Volkslebens selbst übernehmen; selbst ein blosser Versuch dies zu thun, würde den Reichthum des geistigen Volkslebens verkümmern, die lebendige Mannigfaltigkeit in einen öden Mechanismus verwandeln. Der moderne Kulturstaat fühlt sich allerdings berufen, alle gesunden Bestrebungen des Volkslebens zu fördern, aber er kann dies nur negativ, indem er Hindernisse beseitigt, und äusserlich, indem er Unterstützung gewährt. Der eigenartige Gehalt der verschiedenen Lebenssphären kann nur durch sie selbst, durch ihre eigene schöpferische Kraft positiv verwirklicht werden.

Indem so der Staat allen bedeutsamen Kulturaufgaben der Menschheit sich dienstbar zeigt, entspricht er allerdings den Forderungen des heutigen Staatsbewusstseins; aber immer bleibt Recht und Gerechtigkeit die vornehmste Aufgabe des Staates, seine specifische Mission in der Weltordnung. (Meine Einl. S. 136.) Bei weiterer Entwicklung schliessen sich die individuellen Bestrebungen der Einzelnen vielfach zu Gemeinschaften der verschiedensten Art zusammen und treten als solche ins äussere Rechtsleben. Zahllose verschiedene Richtungen und Elemente durchkreuzen sich im Volksleben, ringen mit einander ums Dasein, bekämpfen oder unterstützen sich gegenseitig; in ihrer Fülle, ja selbst in ihrem Kampfe, offenbart sich Kraft und Gesundheit des Volkslebens. Aber dieser Kampf der Kräfte würde zur Anarchie, zur Auflösung führen, wenn nicht der Staat die höchste Macht wäre, welche Mass und Gewicht für alle Elemente in gerechter Hand hält. Nur dadurch, dass er allen Personen, Gemeinschaften und Elementen für die Entfaltung ihrer Lebensäusserungen den nothwendigen Spielraum gewährt und abgrenzt, kann die Harmonie im grossen Organismus des Volkslebens gewahrt werden. Mögen die Aufgaben solcher Gemeinschaften, ihrer Idee nach, noch so erhaben, noch so weltumfassend sein, in ihrer äussern Erscheinung, in ihrer zeitlichen und nationalen Begrenzung vertreten sie doch immer nur Sonderzwecke, während der Staat allein den Gesammtzweck in sich trägt, die ganze Rechtsordnung innerhalb seines Volkes zu umfassen und zu beherrschen. Nach diesen allgemeinen Grundsätzen ist lediglich auch das Rechtsverhältniss des Staates zur Kirche zu beurtheilen.

Gewiss ist die Religion die erhabenste Angelegenheit des Menschen, indem sie sein zeitliches, irdisches Dasein mit einem ewigen, himmlischen verbindet, indem sie ihm in den endlichen Dingen eine Ahnung des Unendlichen gewährt. Als unzerstörbares Eigenthum lebt sie individuell in jeder Menschenbrust. Seiner ganzen geselligen Natur nach strebt aber der Mensch auch auf diesem Gebiete nach Vereinigung mit seines Gleichen. Es drängt ihn, sein individuelles Bewusstsein zu offenbaren in dem gemeinsamen Bekenntnisse gleicher religiöser Ueberzeugungen, sowie in der geweihten Bildersprache eines gemeinsamen Kultus. Aus diesem Bedürfnisse sind zu allen Zeiten und bei allen Völkern religiöse Gemeinschaften entstanden. In der alten Welt fielen dieselben aber, wie koncentrische Kreise, meistens mit der staatlichen Gemeinschaft zusammen. Erst das Christenthum mit seinem universalen Charakter trägt die Neigung in sich, die religiöse Gemeinschaft selbstständig zu gestalten. Erst mit ihm tritt der Begriff der Kirche, als einer selbstständig neben dem Staate stehenden Lebensordnung, ins Dasein. Die Kirche, als Trägerin der ewigen Wahrheiten des Christenthums, als Gemeinschaft aller Gläubigen in Christo, ist ein Begriff, welcher nur der Welt der Ideen angehört. Diesem idealen, theologischen oder dogmatischen Begriff der Kirche fehlt es gewiss nicht an der treibenden, weltgeschichtlichen Macht im Reiche der Geister, wohl aber an jeder Realität auf dem Gebiete der Rechtsordnung. Erst wenn es den von der Macht dieser Idee getriebenen Individuen gelingt, sich auch äusserlich als menschliche Gemeinschaft zu konstituiren, wird die Kirche, aber nur in dem äusserlich beschränkten Umfange dieser Konstituirung, ein für das Recht erfassbarer Begriff. Jede grössere menschliche Gemeinschaft, mag sie auch noch so idealen Zwecken dienen, kann auf die Dauer einer Rechtsordnung nicht entbehren: ubi societas, ibi jus, sowohl um ihre Ordnung gegen ihre Mitglieder nach innen aufrecht zu erhalten, als auch um sich nach aussen hin zu behaupten und abzugrenzen. Dieses Bedürfniss macht sich auch im kirchlichen Leben geltend. Die durch den christlichen Glauben verbundenen Gemeinden konstituiren sich als Kirchen, geben sich, kraft ihrer Autonomie, Satzungen, schaffen sich kirchliche Organe für verschiedene Aufgaben, errichten ein Kirchenregiment. Die so konstituirte Kirche ist damit ein Rechtsbegriff. Es kommt gar nicht darauf an, wie ihr Verhältniss zum Staate

geordnet ist, ob der Staat sie als Glied in seinen Organismus aufnimmt, ob er ihr wenigstens die Rechte einer Privatkorporation einräumt, oder ob sie blos nach den Grundsätzen des gewöhnlichen Gesellschaftsrechts beurtheilt wird — kurz, wenn sie nur nicht überhaupt verboten ist, so ist sie auch, als blosse Gesellschaft, in die Rechtsordnung des Staates eingetreten.[1]

Wenn man die Frage aufwirft, ob Kirche und Staat gleichstehende Gemeinwesen sind, ja ob die Kirche als die ideale, völkerumspannende Macht nicht in Wahrheit höher stehe, als der Staat, so ist dies eine Betrachtung, welche ganz ausserhalb der Rechtswissenschaft liegt. Man kann zugeben, dass der Kirchenzweck »die allseitige individuelle Seelenentwicklung und Heiligung« erhabener ist als der Staatszweck, aber man kommt damit zu keinem irgendwie brauchbaren Rechtssatze für das Verhältniss zwischen Kirche und Staat. Jene Kirche im theologischen Sinne existirt, trotz ihres erhabenen Zweckes, für den Staat ebensowenig als Rechtsbegriff, wie etwa Kunst und Wissenschaft, wenn er auch die thatsächliche Bedeutung dieser geistigen Mächte für sein Gebiet vollauf würdigen soll. Wenn eine Kirche ihre Aufgabe als die erhabenste Mission der Menschheit ansieht, wenn sie im Vollbesitze aller Glaubenswahrheiten zu sein meint, so ist sie, trotz dieser idealen Auffassung von ihrem Berufe, doch dem Staate gegenüber, nur eine der vielen Gemeinschaften, deren Rechtssphäre er abzustecken, deren Kollision mit andern Rechtsgebieten er möglichst zu verhüten hat. Der Staat kennt nicht die Kirche, sondern nur eine Kirche. Der Staat hat nicht ein Inter-

---

1) Es ist nichts so sinnverwirrend als die Verwechselung der Kirche im idealen Sinne und der Kirche in ihrer juristischen Bedeutung. Die meisten Irrthümer, welche im gegenwärtigen Kampfe hervortreten, hängen damit aufs engste zusammen. Darum ist es als ein Verdienst Sohms anzusehen, dass er den allerdings längst bekannten Unterschied dieser beiden Begriffe der Kirche scharfsinnig entwickelt und energisch betont hat. Dagegen kann ihm darin nicht beigetreten werden, dass er als Kirche im Rechtssinne nur die Kirchen ansieht, welche als öffentlichrechtliche Korporationen in den Organismus des Staates aufgenommen sind. Es mag dies wohl einem Sprachgebrauch der Gegenwart entsprechen, wenn man z. B. nur die evangelische und römisch-katholische Religionsgemeinschaft in Preussen als Kirchen, alle andern Gemeinschaften nur als »Religionsgesellschaften« bezeichnet. Auf allgemeine Anerkennung kann dieser Sprachgebrauch ebensowenig Ansprach machen, als auf eine besondere juristische Bedeutung. Wer würde der christlichen Kirche in den ersten drei Jahrhunderten, wer der katholischen Kirche in Nordamerika das Prädikat »Kirche« zu bestreiten wagen, obgleich sie gewiss keine Korporationen des öffentlichen Rechts mit privilegirter Stellung waren und sind.

esse an einer Kirche, weil er die Lehre derselben für die einzig wahre hält — darüber steht ihm als einer rein weltlichen Gemeinschaft kein Urtheil zu — sondern weil er in der Pflege der Religion überhaupt ein wichtiges Kulturelement, eine Stütze seiner eigenen ethischen Aufgabe erkennt. Der Staat der Gegenwart hat sich aber auch davon überzeugt, dass das Reich der Kirche mit dem seinigen nicht zusammenfällt, dass die unmittelbare Pflege der Religion nicht zum Staatszwecke gehört, dass er sein und ihr Leben schädigen würde, wenn er die Staatsherrschaft in das eigenthümliche Gebiet der Kirche hinübertragen würde. Die Selbstständigkeit dieser beiden Lebensordnungen erkannt zu haben, welche sich wie Recht und Glaube, wie Gesetz und Evangelium, wie Zwangsgebot und Liebespflicht, gegenüberstehen, ist ein unverlierbarer Gewinn unseres modernen Rechtsbewusstseins. Aber die Kirche, welche in einer Verfassung zeitlich und örtlich Gestalt gewonnen hat, mag sie auch noch so stark von der hohen Idee ihrer Aufgabe beseelt sein, ist nichts anders als eine Gemeinschaft im Staate. Aber alles, was in einem staatlich organisirten Volke ins Rechtsgebiet tritt, ist der Staatsgewalt untergeordnet. Zwei gleichberechtigte, souveräne Mächte sind innerhalb desselben Staates undenkbar. Der Staat allein ist souverän und hat deshalb die Stellung einer Kirche in der Rechtsordnung seines Volkes durch sein Staatsgesetz zu bestimmen. Wie überhaupt, so ist auch hier die Gesetzgebung eines souveränen Staates formell unbeschränkt, materiell aber an Grundsätze gebunden, welche sie ohne Schädigung des Rechtsbewusstseins nicht verletzen kann. Unzweifelhaft kann der Staat durch seine Gesetzgebung einer Kirche Unrecht thun, indem er das ihr eigenthümliche Lebensprinzip verkennt und in ihre Ordnungen mehr, als das Bedürfniss unbedingt erheischt, eingreift. Formell gültig sind solche Gesetze immer; der verletzten Kirche bleibt nichts übrig, als auf ihr gutes Recht und die Unzerstörbarkeit ihres tiefern Gehaltes zu vertrauen und mit allen gesetzlichen Mitteln auf die Aufhebung von Gesetzen hinzuarbeiten, welche ihr Unrecht zugefügt haben. In der Kraft einer gesunden öffentlichen Meinung, in dem immer mehr durchdringenden Bewusstsein, dass die Kirche dem Staate gegenüber eine selbstständige Lebensordnung in Anspruch nehmen kann, liegt die einzige Schutzwehr gegen Uebergriffe der Staatsgewalt, welche kein, jeder Zeit wieder zu beseitigender Verfassungsartikel bieten kann. Ueberhaupt reicht kein

feierlich verbriefter Satz aus, für alle Zeiten die Schranken festzustellen, innerhalb deren diese beiden grossen Gemeinwesen ihre Zwecke zu verfolgen haben. Die Grenze zwischen Kirche und Staat ist im ewigen Flusse der geistigen Bewegung der Jahrhunderte begriffen und kann nur für konkrete Zeitverhältnisse und Volkszustände normal geregelt werden.

I. Geschichtliche Entwicklung des Rechtsverhältnisses zwischen Staat und Kirche.

§. 243.

1. Die alte Welt und das Christenthum.

Ein geordnetes Verhältniss zwischen Staat und Religion ist so alt wie die bürgerliche Gesellschaft selbst. Ein Verhältniss zwischen Staat und Kirche gestaltet sich erst mit der Ausbreitung der christlichen Religion. In der alten Welt fällt Staat und Religionsgesellschaft mehr oder weniger zusammen.

Alle Religionen der alten Welt waren Volksreligionen, alle Götter Nationalgötter. Bei den orientalischen Völkern beherrschten die Priester die Könige oder waren selbst Könige. Bei den Griechen war der politische Sinn so entwickelt, dass keine Hierarchie neben den bürgerlichen Gewalten aufkommen konnte. Die Priester galten als Staatsdiener, die Religion als Staatssache. Noch schärfer und folgerichtiger wurde dies bei den Römern ausgebildet. Kann man die orientalischen Staaten Religionsstaaten nennen, so bestand bei den Römern nur eine Staatsreligion. Das ganze jus sacrum mit seinem Kultus und seinen Opfern, das sacerdotium, war anerkanntermassen ein Theil des römischen Staatsrechts. (L. 1. §. D. de just. et jure I, 1: »Publicum jus in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit.«) Der Staat gab Gebote über Verehrung der Götter. Die Pflichten des Staates gegen die Götter sind bestimmten Priestern aufgetragen und der Staat wacht über die pünktliche Erfüllung der ihnen obliegenden verwickelten Kultusvorschriften. Die Würde eines Pontifex Maximus geht von den Königen auf die patricischen Geschlechter, endlich auf die Kaiser über. Als später in den leitenden Kreisen der Glaube an die Volksreligion geschwunden war, blieb

doch die Civiltheologie ein wichtiger Theil der römischen Staatspraxis, wornach die Volksreligion lediglich vom Standpunkt des äusserlichen Staatsinteresses aufgefasst und behandelt wurde. In dem grossen römischen Weltreiche wurden zwar den unterworfenen Völkern ihre Stammesgötter als »berechtigte Eigenthümlichkeiten« gelassen, aber über allen thronte, als eigentlicher römischer Staatsgott, der Jupiter Capitolinus. Der streng durchgeführte Grundsatz der Staatsreligion liess bei den Römern keine Unterscheidung des politischen und religiösen Elementes zu. Diese hat das Christenthum zuerst in die Welt gebracht. Indem Christus zwischen dem Reiche Gottes und dem Reiche dieser Welt unterschied und den beschränkten Volksreligionen des Alterthums gegenüber, eine Weltreligion verkündigte, bereitete er den vor ihm völlig unbekannten Gegensatz von Staat und Kirche und die Sonderung beider Gebiete in der Menschheit vor. Zum ersten Male wurde das religiöse Leben unabhängig vom Volksthum und somit vom Staate erklärt. Das Christenthum entwickelte sich anfangs sogar im Gegensatz zum Staate, welcher ihm die blutigsten Verfolgungen bereitete. Wohl machte das Christenthum Gehorsam gegen den Staat zur Pflicht, aber es verschmähte jede nähere Verbindung mit dem auf ganz andern Grundlagen ruhenden heidnischen Staate. Während bei allen antiken Religionsbildungen der religiöse Gemeinschaftstrieb mit dem politischen zusammenfiel, lag in den äussern Verhältnissen, wie in dem innern Wesen des Christenthums, der Zug zu einer eigenen socialen Ausgestaltung des religiösen Lebens, als eines besondern im Unterschiede vom Leben des Staates, d. h. zur Gründung einer Kirche. So vollzog sich die innere Organisation der christlichen Kirche, unbemerkt von den Augen des Staates, ohne jeden Einfluss desselben, ganz aus sich selbst heraus. Als sie endlich mit dem Staate in nähere Verbindung trat, war ihre Verfassung mit ihren Bischöfen, Klerikern, Diakonen und Synoden, das eigene Werk ihres dreihundertjährigen Lebensprocesses.

§. 244.

2. Die Einfügung der christlichen Kirche in den römischen Staat.

Endlich beugte sich die Weltherrschaft des Römerreiches vor der weltüberwindenden Kraft des Christenthums. Die christliche

Kirche wurde zur Staatskirche des römischen Reiches. Wenn auch nicht im antiken Sinne die Religion vom Staate abgeleitet, sondern als eine hoch über dem Staate stehende Macht göttlichen Ursprungs angesehen wurde, so wirkten doch die altrömischen Traditionen so mächtig fort, dass der Kaiser ebensowohl als das Oberhaupt des Staates, wie der Kirche, als die Spitze der geistlichen und der weltlichen Hierarchie, angesehen wurde. Er erliess Gesetze nicht nur zum Schutze der Kirche, sondern auch über die Verfassung und den Kultus, er berief die Koncilien der Bischöfe, bestätigte ihre Beschlüsse, entschied streitige Dogmen und verfolgte die Ketzer. Was Justinian in seiner Novelle cap. VI erklärt: »Nos igitur maximam habemus sollicitudinem circa vera Dei dogmata et circa sacerdotum honestatem«, gilt noch im XIX. Jahrhundert als die Grundlage des Kirchenstaatsrechts der rechtgläubigen Kirche im russischen Reiche: »Der Kaiser ist der oberste Beschirmer und Bewahrer der Dogmen der Staatskirche. Er wacht über die Bewahrung der Rechtgläubigkeit und der Disciplin im Kirchendienste.«

In andere Bahnen wurde das Verhältniss zwischen Kirche und Staat im Abendlande gelenkt. Während in Ostrom Kirche und Staat völlig verschmolzen wurden, wurde Westrom die Wiege der kirchlichen Selbstständigkeit. Der Bischof der römischen Kirche, losgerissen von der Macht der byzantinischen Kaiser, bald selbst Inhaber einer weitgreifenden weltlichen Gewalt, getragen von allen Ueberlieferungen seines einst weltbeherrschenden Sitzes, ausgerüstet mit allen Mitteln überlegener Kultur, vor allem der überlieferten staatsmännischen Erbweisheit des alten Rom, emancipirte die Kirche vollständig vom weltlichen Arme der Staatsgewalt.

Gestaltete sich das Verhältniss zwischen Kirche und Staat im Höhepunkte des Mittelalters auch in einer Weise, welche dem Wesen und Aufgaben des Staates keineswegs gerecht wurde, so war es doch eine unverlierbare Errungenschaft abendländischer Gesittung, dass hier, im Gegensatz zum Cäsaropapismus des Orientes, Kirche und Staat als zwei gesonderte Organismen erfasst wurden, welche auch eine eigenthümliche Rechtsordnung beanspruchen können.

§. 245.

3. Die mittelalterige Oberherrlichkeit der Kirche über den Staat. *

Gesützt auf günstige politische Verhältnisse und die ihm zu Gebote stehenden mächtigen Kulturelemente nahm der römische Stuhl schon im 5. und 6. Jahrhundert den Primat über die abendländische Kirche in Anspruch. Thatsächlich stellte sich derselbe aber nur als ein gewisser Ehrenvorzug »primatus honoris« des römischen Bischofs dar. Von einer Herrschaft über die abendländische Kirche war noch keine Rede.

In dem katholischen Frankenreiche nahm die Kirche eine ähnliche Stellung ein, wie in Ostrom. Ueberall griff die königliche Gewalt tief in das innere Kirchenregiment. Die Bischöfe wurden vom Könige ernannt, die Synoden von ihm berufen, ihre Beschlüsse von ihm bestätigt. Dieses System erreichte unter Karl dem Grossen seinen Höhepunkt. Die Synoden gehen vollständig in den weltlichen Rathsversammlungen auf, wie die Kirche in dem Staat. Die Bischöfe sind hohe Staatsbeamte, welche mit den Grafen auf einer Stufe stehen. Karl der Grosse fühlt sich, wie Konstantin und Justinian, auch als das Oberhaupt der Kirche. Auch unter den sächsischen Kaisern änderte sich das Verhältniss der Kirche zur weltlichen Gewalt nicht. Selbst noch Kaiser Heinrich III. aus fränkischem Hause rettete dadurch die Einheit der Kirche, dass er Päpste einsetzte und absetzte und die tief entartete Kirche von Missbräuchen reinigte. Aber die gereinigte und wieder erstarkte abendländische Kirche fand in Gregor VII. (1073—1085) ihr gewaltigstes Haupt. Der Wendepunkt des ganzen Verhältnisses zwischen Kirche und Staat im Mittelalter liegt im Siege Gregors VII. über Kaiser Heinrich IV. Gregor VII. erkannte, dass die Unabhängigkeit des römischen Stuhles von der weltlichen Macht nur durchzusetzen wäre, wenn die Oberherrschaft der geistlichen Macht anerkannt wäre, von deren Rechte er fest überzeugt war. Vor allem behauptete er die Unabhängigkeit der Papstwahl von allen weltlichen Einflüssen. »Firmissime tene, schreibt er, et nullatenus dubites, quod in electione Romanorum pontificum,

---

*) Unsere kurze Darstellung beruht hier besonders auf den oben erwähnten Werken E. Friedberg's, besonders auf der Schrift »de finium inter ecclesiam et civitatem regundorum judicio, welche jetzt durch das gelehrte Hauptwerk desselben Verfassers »über die Grenzen zwischen Staat und Kirche« vervollständigt wird.

juxta St. Patrum canonicas sanctiones, regibus prorsus nihil est concessum. «[1]

Das System Gregors VII. geht mit der hochgesteigerten Entwicklung des Begriffes des Priesterthums Hand in Hand. Die Kirche erhebt sich über den Staat, wie der Kleriker über den Laien. »Der Staat ist das dunkle Gestirn, der Mond, welcher von der Sonne, der Kirche, erleuchtet wird und um diese seine Bahnen läuft, er ist der Körper, dessen thierischer Charakter nur dann weicht, wenn der Geist ihn leitet.« Alles, was die höhern Ziele der Menschheit berührt, steht der Ordnung der Kirche zu. Der Papst steht über allem weltlichem Rechte, sein Ausspruch ist der Ausspruch Gottes. Alle Völker und Fürsten sind ihm unterworfen; letztere kann er absetzen, wenn sie sich vergehen. Kein weltlicher Fürst darf sich in die Wahl des Papstes mischen, dagegen steht dem Papste das Recht zu, dem höchsten Träger der weltlichen Gewalt Bestätigung und Weihe zu ertheilen. Der Staat, als Erzeugniss menschlicher Willkühr, trägt seine Berechtigung nicht in sich selbst, sondern empfängt sie erst von der Kirche. Diese urtheilt auch über seine sittlichen Bethätigungen und greift in seine Lebensordnung ein, wo sich nach ihrer Ansicht die Sünde Eingang verschafft, oder wo sie glaubt, dass das religiöse Gebiet von einem bürgerlichen Verhältnisse berührt wird. Die Grenzregulirung zwischen Staat und Kirche liegt lediglich in der Hand der letztern. Die Freiheit der Kirche im Mittelalter bedeutet die Sklaverei des Staates.

Wenn so Gregor VII. für sich die höchste Stellung auf Erden in Anspruch nahm und auch die weltlichen Herrschaftsrechte der römischen Kirche möglichst auszudehnen suchte, so erkannte er doch eine für sich bestehende weltliche Ordnung der Dinge noch an. Unter seinen Nachfolgern steigerte sich die Auffassung sogar dahin, dass Gott dem Papste ausser der geistlichen auch alle weltliche Hoheit und Herrschaft, ja das Obereigenthum an der ganzen Welt verliehen habe; sie griffen in alle politischen Fragen ein und verschenkten ganze Länder und Königreiche.[2] Kein Wunder,

---

1) Vergl. besonders Ottokar Lorenz, Papstwahl und Kaiserthum. Eine historische Studie aus dem Staats- und Kirchenrecht. Berlin 1874.

2) J. F. v. Schulte, Die Macht der römischen Päpste über Fürsten, Länder, Völker, Individuen nach ihren Lehren und Handlungen seit Gregor VII. II. Aufl. Prag 1871.

dass sich Innocenz III. (1198—1216) zu dem Ausspruch verstieg: »Dominus Petro non solum universam ecclesiam, sed totum reliquit saeculum ad gubernandum.« Auf den höchsten Gipfel päpstlicher Allgewalt stellt sich aber Bonifacius VIII. (1294—1303) in seiner Bulle »Unam sanctam ecclesiam« vom 18. November 1302, worin er die bekannte mittelalterige Theorie der beiden Schwerter so auslegt, dass das geistliche Schwert des Petrus, welches die Kirche selbst führe, auch das weltliche in sich enthalte, welches die Könige für sie, nach dem Gutdünken des Papstes führen »ad nutum et patientiam sacerdotis«. »Wer dieser von Gott so eingesetzten Gewalt widerstrebt, der widerstrebt Gottes Befehl und wir erklären, dass bei Verlust des Heiles jede menschliche Kreatur dem Papste unterworfen sein muss: Porro subesse Romano pontifici omnem humanam creaturam declaramus, dicimus, diffinimus et pronunciamus omnino esse de necessitate salutis.« Freilich konnte diese hochfliegende Idee des Papstthums nicht immer praktisch durchgeführt werden, sie blieb vielfach nur ein Postulat, dem sich die Wirklichkeit nicht fügte, dennoch beherrschte diese Theorie von der Allgewalt des Papstthums Jahrhunderte lang die Anschauungen der mittelalterigen Menschheit.

§. 246.

4. Die Reaktion des Staatsbewusstseins gegen die Uebergriffe der Kirche.

Diesen ins Uebermenschliche gesteigerten Ansprüchen des Papstthums trat zuerst in Frankreich unter König Philipp dem Schönen das erwachende moderne Staatsbewusstsein mit herber Realität entgegen. Dasselbe offenbart sich auch in Deutschland in den Kämpfen Ludwigs des Bayern mit Papst Johann XXII. Die bedeutsame theoretische Bewegung antipapistischer Schriftsteller, eines Wilhelm van Occam, Marsilius de Menandrino, Lupold von Bebenburg[1], geht mit den officiellen Bestrebungen der Reichsgewalt Hand in Hand, welche in der »constitutio de jure et excellentia imperii« von 1338 und in der goldenen Bulle von 1356

1) Ueber diese Schriftsteller vergl. meine Einleitung in das deutsche Staatsr. S. 46. Eichhorn's Staats- und Rechtsgesch. B. III. §. 393. Anm. 1. Jetzt besonders Sigmund Riezler, Die literarischen Widersacher der Päpste zur Zeit Ludwigs des Bayern. Ein Beitrag zur Geschichte der Kämpfe zwischen Staat und Kirche. Leipz. 1874.

die volle Unabhängigkeit des deutschen Reiches und seines erwählten Oberhauptes vom päpstlichen Stuhl, als Grundsatz des Reichsstaatsrechts, verkündigt; doch stellte sich seit dem XIV. Jahrhundert die weitere Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche, nicht sowohl im Reiche, als in den Territorien fest. Am frühsten und kräftigsten traten in Deutschland die Städte den Uebergriffen der geistlichen Gewalt entgegen (Friedberg, a. a. O. Abth. 1. S. 52ff.). Ihnen folgte erst die erstarkende Gewalt der Landesherren. Dies zeigt sich besonders seit dem XV. Jahrhundert darin, dass die Uebergriffe der geistlichen Gerichtsbarkeit in das weltliche Gebiet immer entschiedener zurückgewiesen und die Geistlichen in weltlichen Sachen der weltlichen Gerichtsbarkeit unterworfen wurden. Aber auch ein positives Eingreifen der Fürsten in die Sphäre der Kirche nimmt in dieser Zeit immer mehr überhand, indem sie einen immer weiter gehenden Einfluss auf die Besetzung der geistlichen Stellen in Anspruch nahmen und bereits die Gültigkeit päpstlicher Erlasse an ihre Bestätigung banden.[1] Wie weit die Fürsten damals bereits auf kirchlichem Gebiete sich zu einem massgebenden Einflusse für berechtigt hielten, zeigt sich in den hundert Beschwerden deutscher Nation, welche die weltlichen Reichsstände 1522/23 dem Papste überreichten und ihre eigenmächtige Abhülfe in Aussicht stellten, wenn das Kirchenoberhaupt zögern würde, ihnen Rechnung zu tragen.[2] Diese energische Erklärung der deutschen Fürsten bezeichnet den Schluss der mittelalterigen Entwicklung und den Anfang einer neuen Zeit, in welcher auch in Deutschland der Staat sich seiner Rechte bewusst wurde. Eine ganz veränderte Auffassung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche tritt mit der Reformation ins Leben.

Durch die Reformation wurde, wie Luther selbst rühmt, der

---

1) Wie z. B. in Kleve, Jakobson, Geschichte der Quellen des W. K. R. in Rheinland und Westphalen. B. I. S. 10. Das Sprichwort: »Dux Cliviae est Papa in suis terris«, wurde auch von andern Fürsten z. B. von Oesterreich gebraucht. Weitgehende Rechte über ihre Landeskirche behaupteten auch die Kurfürsten von Brandenburg schon in der katholischen Zeit: v. Mühler, Geschichte der evangelischen Kirchenverfassung in der Mark Brandenburg. 1846. S. 17.

2) Gaertner Corp. jur. eccles. Cath. novi T. II. p. 156—219: »Sacri Romani imperii principum ac procerum gravamina centum, quae adversus sedem apostolicam Romanam ac totum ecclesiasticum ordinem oratori pontificiae sanctitatis in comitiis Germanorum principum Norenbergae 1522/23 proposuerunt.«

Staatsbegriff aus seiner Erniedrigung erhoben. Nach protestantischer Auffassung ist die weltliche Obrigkeit unmittelbar von Gott, unabhängig von einer kirchlichen Gewalt. Allerdings empfängt der Staat seine Vertiefung nach der sittlichen Seite hin erst durch Aufnahme des christlichen Elementes, indem er selbst ein christlicher wird, aber der höhere Charakter des Staates ist dadurch keineswegs an sich bedingt. Vielmehr hat der Staat durch seinen Stifter Gott (Römer 13, 1ff.) vor aller Verbindung mit dem Christenthum seinen sittlichen Inhalt, wie in der Apologie der Augsburgischen Konfession VIII auch der heidnische Staat als »divina ordinatio« bezeichnet wird. In vollem Einklang stehen damit die Grundsätze Zwingli's und Calvin's, der reformirten Kirche überhaupt. Kurz, war bis dahin der Staat als die unheilige, erst durch unbedingten Gehorsam gegen die Kirche zu weihende Macht, als das »saeculum« betrachtet worden, so war es nun die Obrigkeit »von Gottes Gnaden«, welche von Gott selbst das Schwert empfangen hat, um damit in Alles eingreifen zu dürfen, mit einziger Ausnahme dessen, was rein geistlich, d. h. Glaubenssache ist.[1]

Grundsätzlich scheidet Luther Staats- und Kirchenregiment von einander. »Darum«, sagt er, »hat Gott die zwei Regimente verordnet: das geistliche, welches Christen und fromme Leute macht durch den heiligen Geist unter Christo und das weltliche, welches den Unchristen und Bösen wehret, dass sie äusserlich müssen Frieden halten und still sein ohne ihren Dank.« Die Gesetze des weltlichen Regiments erstrecken sich nicht weiter, als über Leben und Gut und was äusserlich ist auf Erden und »wo

---

1) Aug. Conf. P. II. 7. 12 (C. A. Hase libri symb. p. 38): »Ecclesiastica potestas suum mandatum habet evangelii docendi et administrandi sacramenta. Non inrumpat in alienum officium, non transferat regna mundi, non abroget leges magistratuum, non tollat civilem obedientiam, non impediat judicia de ullis civilibus ordinationibus aut contractibus, non praescribat leges magistratibus de forma reipublicae, sicut dicit Christus: regnum meum non est de hoc mundo; item, quis constituit me judicem aut divisorem super vos?« Calvini Instit. rel. christ. IV, 20 §. 4: »Non humana perversitate fieri, ut penes reges et praefectos alios sit in terris rerum omnium arbitrium, sed divina providentia et sancta ordinatione, cui sic visum est, res hominum moderari.« Zwingli, Werke B. I. §. 346 sagt: »Der geistlichen Herrschaft hat irer Hochfur gheinen Grund in der leer Christi . . . Man soll nit gestatten, dass die geistlichen einigerlei Oberkeit habind, die der weltlichen wider ist oder von gemeinem regiment abgesundert, denn sölichs bringt zwitracht.« Hundeshagen in dem erwähnten Aufsatz, Abschn. II. Derselbe, Der deutsche Protestantismus. S. 481 ff.

weltliche Gewalt sich vermisst, der Seele Gesetze zu geben, da greift sie Gott in sein Regiment und verderbet die Seelen.« [1] Diese Grundsätze über die beiden von Christo geordneten Gewalten, Warnungen vor ihrer Vermischung, sowie vor ihrer Vereinigung in einer und derselben Person, Mahnungen, dass Pfarramt und Rathhaus einander nicht ins Amt greifen sollen, sammt Aeusserungen über Gewissensfreiheit selbst für Ketzer, finden sich überall in Luthers Schriften. Dieselben Scheidungsprincipien stellt die Augsburgische Konfession II. 7. 4 auf: »Pontifices .... regna mundi transferre et imperatoribus adimere imperia conati sunt. Itaque nostri coacti sunt, ostendere, discrimen ecclesiasticae potestatis et potestatis gladii et docuerunt, utramque propter mandatum Dei religiose venerandam et honore afficiendam esse, tamquam summa Dei beneficia in terris.« (Hase l. c. p. 37.) Ganz übereinstimmend mit Luther erklärt Calvin Inst. IV, 20, 1: »spirituale Christi regnum et civilem ordinationem res esse pluri-mum sepositas.«

Aber die Macht der Thatsachen war stärker, als die Theorie der Reformatoren; praktisch kam das Verhältniss zwischen Staat und Kirche nicht zu Stande nach den Forderungen der Theorie, sondern unter der Macht zwingender Thatsachen. Anders in der Schweiz, freilich als in Deutschland. [2]

Die kleinen Staaten der Schweiz mit ihrem republikanischen Charakter boten dem Gemeindeprinzip der Reformation eine werthvolle Grundlage; sie wurden so vom Geiste der Reformation durchdrungen, dass weltliche und politische Gemeinde ganz zusammenfielen, dass geistliches und weltliches Regiment völlig verschmolzen wurden. Anstatt die Kirche zu einem selbstständigen geistlichen Organismus auszugestalten, wurde der Staat zu einer Theokratie. Als Prototyp dieser Entwicklung erscheint die Verfassung Zürichs unter Zwingli und die protestantische Theokratie

---

1) Von weltlicher Obrigkeit, wie weit man ihr Gehorsam schuldig sei (1523) bei Walch, B. X. S. 425 ff.

2) Schenkel, Ueber das ursprüngliche Verhältniss der Kirche zum Staate auf dem Gebiete des evangelischen Protestantismus, in den Theologischen Studien u. Kritiken. Jahrg. 1850. 1. S. 214. Hundeshagen, Entwicklung des Verhältnisses u. s. w. bei Dove, I. S. 444 ff. Bluntschli, Zur Geschichte der reformirten Kirchenverfassung, in der Zeitschr. für deutsches R. B. II. S. 166 ff. A. L. Richter, Geschichte der evangelischen Kirchenverfassung. Leipzig 1851. II. Abschn. Die Geschichte der schweizerischen Reformation. S. 149 ff.

der Republik Genf, die Schöpfung des staatskundigen Calvin. Nur da, wo die Reformation nicht zur staatlichen Herrschaft gelangte, wo sie unter dem Kreuze der Verfolgung stand, gelang ihr ein Aufbau ihrer Kirchenverfassung nach den ächten Grundsätzen der Reformatoren. In klassischer Regelmässigkeit baut sich in der französischen Hugenottengemeinschaft die Kirche schrittweise von unten nach oben auf. Bewundernswerth ist nicht nur die Ausbildung der starken presbyterialen und synodalen Elemente, sondern auch die aus den Verhältnissen sich ungesucht ergebende Scheidung von Kirche und Staat. Nirgends ist der äusserlich nach Gestaltung ringende Gemeinschaftstrieb so zur Entwicklung gekommen, wie in der reformirten Kirche Frankreichs, die für alle Zeiten als ein leuchtendes Vorbild aller evangelischen Verfassungsreformen dasteht.[1]

Es ist nicht sowohl ein inneres Prinzip der reformirten Kirche, welches der Entwicklung einer organischen Kirchenverfassung günstiger gewesen wäre, als das des Lutherthums, sondern lediglich die Macht der äussern, besonders der politischen Verhältnisse, welche dort die Selbstständigkeit der Kirche gefördert, hier sie völlig verkümmert hat. Auch Luther ging vom Gemeindeprinzip aus. Noch um 1523 erschien ihm die Gemeinde als »die Souveränin in allen Kirchenangelegenheiten«, er legte ihr sogar »Recht und Macht bei, die Lehre zu beurtheilen«[2]; aber Schritt für Schritt wich er in der Praxis von diesen Grundsätzen ab und zog die weltliche Obrigkeit immer mehr ins Kirchenregiment herein, obgleich er das Prinzipwidrige und Bedenkliche seiner Schritte tief empfand und offen aussprach.[3] Aber in dem tief gedrückten,

---

1) Hundeshagen, a. a. O. S. 466. Geffcken, a. a. O. S. 240. Im Jahre 1559 kam auf der ersten Nationalsynode zu Paris »pour s'accorder en unité de doctrine et discipline conformément à la parole de Dieu«, ein Glaubensbekenntniss und eine gemeinschaftliche Kirchenverfassung zu Stande. G. V. Lechler, Geschichte der Presbyterial- und Synodalverfassung. Leiden 1854, besonders Kap. III. »Presbyterial- und Synodalordnung der Kirchen unter dem Kreuze in Frankreich.« S. 64 ff. Seiner Darstellung zu Grunde liegt besonders das berühmte Werk: Beza, histoire ecclésiastique des églises reformées au royaume de France. 1580. Aus den 40 kurzgefassten Artikeln von 1559 wurde später »la discipline des églises reformées de France« ein Gesetzbuch in 222 Artikeln.

2) Hundeshagen, a. a. O. S. 475. Recht u. Macht christlicher Gemeinden, die Lehre zu beurtheilen bei Walch, B. X. S. 1794 ff. Zuschrift an die evangel. Gemeinde in Prag ebendaselbst S. 1814 ff. Luthers deutsche Messe bei Richter, Evangelische Kirchenordnung. B. I. S. 35 ff.

3) Schreiben Luthers vom 22. Oktober 1543 bei de Wette, B. V. S. 596:

unterthänigen Bauernstande Deutschlands, in den schon damals aller Selbstregierung entwöhnten Gemeinden lebte nichts vom freien Geiste der schweizerischen Bevölkerung. Luther bekennt 1526 offen in Betreff der Gemeindeverfassung: »ich habe noch nicht Leute und Personen dazu.« Die Schrecken des Bauernkrieges, die wahnsinnigen Ausschweifungen der Wiedertäufer liessen seinem ächt konservativen Geiste keine andere Stütze erkennen, als die landesherrliche Gewalt, das Fürstenthum, welches damals die allein aufsteigende Macht in Deutschland war. Von Kaiser und Reich war für die evangelische Bewegung nichts zu hoffen, aber alles zu fürchten. Das ganze Heil der Reformation lag lediglich in den Territorialgewalten. Als im Jahre 1526 der Reichstag zu Speyer den Beschluss gefasst hatte: »dass sich in den Sachen, so das Wormser Edikt (Luther's und seiner Anhänger Aechtung betreffend) belangen möchten, jeder Reichsstand für sich also zu leben, zu regieren und zu halten berechtigt sein solle, wie ein Jeder solches gegen Gott und kaiserliche Majestät hoffe und vertraue zu verantworten«, war schon damals die kirchliche Entwicklung aus dem Reiche in die Territorien verlegt. »Es war das einzige Mittel der Hülfe gegen die drohende Zerrüttung aller Verhältnisse des Lebens, dass das, was von Reichswegen nicht geschehen konnte, den einzelnen Ständen anheimgegeben wurde.« (Richter, a. a. O. S. 28.) Es ist hier nicht am Platze, die einzelnen Stadien zu verfolgen, welche von dem R.-A. zu Speyer bis zum Religionsfrieden von Augsburg die obrigkeitliche Kirchenherrschaft durchlaufen hat; für uns genügend ist das Resultat, dass der Begriff der christlichen Obrigkeit und des christlichen Staates seit dieser Zeit fertig dasteht. Diese Auffassung durchzieht alle Kirchenordnungen der damaligen Zeit, mögen sie von städtischen Obrigkeiten oder von Fürsten ausgehen. Im Jahre 1527 sieht es der Herzog von Liegnitz bereits als seine Pflicht an und zwar bei Vermeidung des göttlichen Zornes »in dem, was der Seelen Heil anbetrifft, allen Fleiss fürzuwenden, dass seine Unterthanen mit dem reinen klaren Worte des heil. Evangeliums versorgt werden« und bezeichnet sogar diesen landesreformato-

---

»Satan pergit Satan esse. Sub Papa miscuit ecclesiam politiae; sub nostro tempore vult miscere politiam ecclesiae. Sed nos resistemus et studebimus pro nostra parte vocationes distinctas servare.«

rischen Beruf als seine erste und höchste Regentenpflicht.[1] In seiner Kirchenordnung verwahrt sich Herzog Christoph von Würtemberg 1559 ausdrücklich »gegen etzlicher Vermeinen, nach dem der weltlichen Obrigkeit allein das weltliche Regiment zustehen soll« (Richter, a. a. O. B. II. S. 198 ff.) und legt einem christlichen Fürsten das zwiefache Amt bei: »Regierung des Fürstenthums und der Gemeine«. Diese Auffassung geht als der Ausdruck des allgemeinen Rechtsbewusstseins durch alle Kundgebungen der damaligen Zeit.

Als der Augsburgische Religionsfrieden von 1555 die geistliche Gerichtsbarkeit über die Augsburgischen Konfessionsverwandten suspendirte, wurde die Auffassung allgemein, dass das dadurch suspendirte Recht der Bischöfe den evangelischen Reichsständen angefallen sei. Für die Ausübung dieses Rechtes, welches schon damals »jus episcopale« genannt wurde, galt es als wesentliche Forderung, dass sie durch geistliche Behörden, die Konsistorien, erfolge und dass sie sich in allen Lehrmeinungen auf den Beistand des geistlichen Amtes stützen müsse. So entstanden jene »lutherischen Kirchenstaaten« des XVI. und XVII. Jahrhunderts mit ihrem ausgeprägt theokratischen Charakter, welche sich besonders »die Durchführung der reinen Lehre« zur Aufgabe machten und die Fürstengewalt in den Hader der Dogmatik herabzogen. Während dieses theokratische Episkopalsystem besonders in Sachsen unter dem Einflusse der beiden Carpzovs zu seiner äussersten Konsequenz ausgebildet wurde, kam in dem aufstrebenden Staate Brandenburg-Preussen, unter Einfluss von Thomasius, das s. g. Territorialsystem zur Geltung, welches mit dem energisch entwickelten Staatsgedanken und dem weltlich-monarchischen Grundzuge Preussens in verständissvollem Einklange stand. Der Landesherr will nicht mehr als Bischof die ihm von seinen geistlichen Rathgebern diktirten Urtheilssprüche vollziehen und sich zum Vollstrecker von Sentenzen gegen s. g. Ketzer machen lassen; das Kirchenregiment steht vielmehr dem Fürsten, als solchem, als Theil der Staatsgewalt zu, er sei Christ oder Heide. Die Grenze seines Rechtes ist keine andere, als die aller obrigkeitlichen Gewalt, dass

---

1) Friedrichs Herzogen In Slesien Grundt ursach und entschuldung in Richter's evangelischer Kirchenordnung. B. I. S. 72 ff.

er nicht in das Gebiet der innern Ueberzeugung eingreifen darf und seine oberste Pflicht ist es, dass er niemandem solche Eingriffe gestattet. Mit diesem Systeme ist zwar die Toleranz als »vornehmstes Regale« gegeben, aber auch jede selbstständige Lebensordnung der Kirche verneint. Die Kirche gilt als Staatsanstalt, die Geistlichen als Staatsdiener; die fürstliche Gewalt befiehlt in Kirchensachen ebenso absolut, wie in weltlichen Dingen. Von verfassungsrechtlichen Schranken des Kirchenregiments ist keine Rede; selbst die Lehre und die Ordnung des Gottesdienstes wird von Staatsbehörden geregelt. Die Konsistorien, wo man sie überhaupt bestehen lässt, unterscheiden sich in nichts von politischen Behörden. Von diesen Gedanken ist besonders die preussische Kirchengesetzgebung des XVIII. Jahrhunderts durchzogen.

So war in Preussen, wie in den meisten Ländern Deutschlands, der evangelischen Kirche gegenüber, nicht nur das Recht des Staates zur Geltung gebracht, sondern jede selbstständige Lebensordnung der Kirche vernichtet. Hatte die Kirche des Mittelalters die Knechtschaft der weltlichen Gewalt als Grundsatz ausgesprochen, so war jetzt die evangelische Kirche, im Widerspruch mit den Grundsätzen der Reformation, zur dienenden Magd des Staates geworden.

Aber auch die katholische Kirche hatte seit dem XVI. Jahrhundert nirgends die von ihr beanspruchte Unabhängigkeit behaupten können. In allen katholischen Territorien suchten sich auch die katholischen Fürsten, unter ihnen die treuesten Söhne der Kirche wie Maximilian von Bayern, zuerst gegen die Uebergriffe dieser Kirche zu sichern, dann aber dieselbe in eine ähnliche Abhängigkeit von sich zu bringen, in welcher die evangelische Landeskirche von ihrem Landesherrn stand. Als Mittel der Abwehr wurde überall der s. g. recursus ad principem wegen geistlichen Amtsmissbrauchs und das placetum regium eingeführt; aber damit begnügte man sich nicht, man wollte sich nicht nur gegen Uebergriffe vertheidigen, sondern die Kirche positiv beherrschen. In Oesterreich erreichte dieses System dermassen seinen Höhepunkt unter Maria Theresia und Joseph II., dass man es kurzweg als Josephinismus zu bezeichnen pflegt.

Die geistliche Disciplinargewalt wird der staatlichen Aufsicht unterworfen, indem auch staatliche Behörden Rekurse gegen alle

geistlichen Disciplinarerkenntnisse anzunehmen berechtigt sind. Es darf keine Exkommunikation über Unterthanen ohne vorläufige Einsicht und Bewilligung der vorgesetzten Landesstellen statthaben (Hofdekr. vom 1. Oktober 1768). Selbst die Verhängung von Kirchenbussen und anderen Kirchenstrafen wurde dem Seelsorger versagt ohne Vorwissen und Konkurrenz der Landesstellen (1779). Alle päpstlichen Anordnungen sowohl »in dogmaticis, als ecclesiasticis und Disciplinarsachen« bedürfen der landesherrlichen Prüfung und Genehmigung (26. März 1791). Eine staatliche Censur aller geistlichen Bücher und Predigten wird eingeführt, das Schulwesen wird für ein »mere politicum« erklärt, der Bildungsgang der Geistlichen wird von Staatswegen überwacht und geleitet, sogar solche Lehrbücher des Kirchenrechts vorgeschrieben, welche, im Geiste von Febronius und van Espen, die päpstliche Gewalt in möglichst enge Schranken zurückzuweisen suchten. Kurz, die Kirche galt diesem System wesentlich als eine Polizeianstalt, welche dem staatlichen Zwecke noch so lange dienstbar sein müsse, bis die Aufklärung des Volkes ihre Ablösung durch die weltliche Gewalt gestatte.[1]

Zu derselben Zeit trat die Kirchengesetzgebung des preussischen A. L.-R. ins Leben.[2] War es bis dahin nur mehr die Staatspraxis gewesen, auf welcher die landesherrliche Kirchenhoheit beruhte oder hatten die weltlichen Regierungen bis dahin nur zu einzelnen Verordnungen gegriffen, um bald in der einen, bald in der andern Beziehung die nöthige Kontrolle des Kirchenregiments wahrzunehmen, so wurde hier zum erstenmal der Versuch gemacht, für das gesammte Gebiet der kirchlichen Verwaltung und nach allen Seiten hin, die Rechte der Staatsgewalt über die Kirche und deren Glieder

---

1) Die ausführlichsten und gründlichsten Nachweisungen über die österreichische Gesetzgebung dieser Zeit, sowie über die ganze Tendenz und ihre literarischen Vorkämpfer giebt E. Friedberg, Die Grenzen zwischen Staat und Kirche. Abth. I. S. 110—185. Typisch ist der daselbst S. 151 mitgetheilte Satz des damals fast officiellen Sonnenfels: »Die Religion ist das wirksamste Mittel, den sittlichen Zustand auszubilden. Die weltliche Gesetzgebung würde in manchen Stücken unzureichend sein, wenn das Band der Religion und ihre Strafen ihr nicht die Hand böten: daher sie in der Polizei nicht als Endzweck, sondern als ein Mittel nicht aus den Augen gelassen werden kann.«

2) Die eingehendste Besprechung der kirchenstaatsrechtlichen Gesetzgebung des A. L.-R. findet sich bei E. A. Th. Laspeyres, Geschichte der heutigen Verfassung der katholischen Kirche in Preussen. Halle 1840. S. 457—538.

festzustellen und gleichsam systematisch zu ordnen. Der elfte Titel der zweiten Abtheilung des A. L.-R. ist der erste Codex eines Kirchenstaatsrechts in Deutschland. Der Begriff einer herrschenden Kirche ist dem A. L.-R. fremd. Die drei grossen Kirchengemeinschaften werden vom Standpunkt der vollen Parität aus behandelt. Ja, es wird versucht, mit möglichster Beiseitesetzung der konfessionellen Unterschiede, aus abstrakten naturrechtlichen Grundsätzen ein »allgemeines Kirchenrecht« aufzubauen, welches für Evangelische und Katholiken gleichmässig anwendbar sein soll. Der Begriff der Kirche, als eines selbstständigen Organismus, ist dem A. L.-R. unbekannt. Nirgends handelt es von der Kirche, als einer mit selbstständigem Rechte begabten Gemeinschaft; die Religionsgesellschaften, d. h. die Parochien oder Einzelgemeinden sind es, deren rechtliche Beziehungen es ordnet, ohne einen andern Zusammenhang zwischen denselben, als denjenigen anzuerkennen, welcher durch die Gemeinschaft der kirchlichen Obern vermittelt wird. Diese Auffassung entsprach ganz den damaligen thatsächlichen Zuständen, wie sie durch den Territorialismus geschaffen waren, welcher die Kirche in Wahrheit nur in den landesherrlichen Konsistorien und den durch das Regiment derselben verbundenen Parochien zur Erscheinung kommen liess. Nirgends hat das A. L.-R. zwischen Kirchenhoheit und Kirchengewalt klar unterschieden. Es setzt das landesherrliche Kirchenregiment einfach als etwas zu Recht bestehendes voraus, ohne sich auf die damals lebhaft verhandelte Streitfrage über dessen Rechtsgrund einzulassen. Obgleich es aus dem Gesellschaftsbegriffe des s. g. Kollegialsystems für die Bestimmung der Gemeindeverfassung und der Gemeinderechte manche wichtige Folgerungen zieht, so folgt es doch im Grossen und Ganzen dem territorialistischen Zuge seiner Zeit, welcher die wirklichen Zustände beherrschte (Richter, Beiträge S. 12 ff.).

Indem wir noch auf einzelne, die verschiedenen Konfessionen betreffenden Punkte dieser Gesetzgebung später eingehen werden, bemerken wir nur, dass die ganz aus dem Geiste ihrer Zeit geborene Gesetzgebung des A. L.-R. doch mannigfach schonender zu Werke ging, als der Reformeifer Joseph's II. und dadurch weniger tief einschnitt, dass sie das Innere der Kirchenverfassung, auch der katholischen, wesentlich den Provinzialverordnungen, Verträgen und Observanzen überliess.

Viel tiefer wurde der Bestand der katholischen Kirche durch die Folgen der französischen Revolution auch in Deutschland betroffen. Durch den R.-D.-H.-Sch. vom 25. Februar 1803 wurde die Säkularisation durchgeführt, wodurch das stolze, tausendjährige Gebäude der deutschen Reichshierarchie zusammenbrach und die katholische Kirche Deutschlands in einen Trümmerhaufen verwandelt wurde. Es gelang ihr erst mit der Restauration und der ihr günstigern Zeitströmung, auf deutschem Boden, dem Staate gegenüber wieder eine selbstständigere Stellung einzunehmen. Mit dem XIX. Jahrhundert beginnt die vertragsmässige Regelung der völlig aufgelösten Kirchenverhältnisse durch Konkordate und Circumscriptionsbullen. Den Reigen eröffnet das bayerische Konkordat vom 24. Oktober 1817, dessen gefährliche Grundsätze[1] durch das in die bayerische Verfassungsurkunde aufgenommene Religionsedikt vom 26. Mai 1818 »über die äussern Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreichs in Bezug auf Religion und kirchliche Gesellschaft« wesentlich wieder abgestumpft wurden, indem es eine Kirchenhoheitsgesetzgebung feststellte, durch welche das jus circa sacra und die Behandlung des Verhältnisses der verschiedenen Kirchen auf dem Fusse einer vollen Rechtsgleichheit gewahrt wurde. Die Diöcesanverhältnisse der oberrheinischen Kirchenprovinz wurden durch die beiden Bullen »Provida sollersque« vom 16. August 1821 und »ad Dominici gregis custodiam« vom 11. April 1827 geregelt. Auf eine vertragsmässige Feststellung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche liess man sich von Seiten der betreffenden Staaten — Würtemberg, Baden, Hessen-Darmstadt, Nassau, Frankfurt a. M. — nicht ein, sondern erliess staatsseitig eine das landesherrliche Schutz- und Aufsichtsrecht über die katholische Kirche betreffende Urkunde vom 30. Januar 1830. Aehnlich verfuhr man in Hannover, dessen Diöcesanverhältnisse die Bulle »Impensa Romanorum pontificum« vom 26. März 1824 umschrieb.[2] Auch in Preussen hielt man sich von einem Kon-

---

1) z. B. Art. 1: »Religio catholica apostolica romana in toto Bavariae regno terrisque ei subjectis sarta tecta conservabitur cum iis juribus et praerogativis, quibus frui debet ex Dei ordinatione et canonicis sanctionibus.« Art. 18: »Praeterea Majestas Regia spondet, nihil umquam se successoresque suos, quavis de caussa, articulis hujus conventionis addituros neque in iis quidquam immutaturos vel eosdem declaraturos esse absque Sedis apostolicae auctoritate.« v. Sicherer, Staat und Kirche in Bayern. München 1874.

2) Der Text sämmtlicher Circumscriptionsbullen findet sich zusammengestellt

kordate fern, dagegen ertheilte der König der Bulle »de salute animarum« vom 16. Juli 1821 durch Kabinetsordre vom 23. August 1821 die königliche Genehmigung. Die richtige Behandlung der Fragen der Kirchenhoheit blieb hier ganz in den Händen der Staatsgewalt.

In Preussen, wie in den andern Staaten, fehlte es an einer festen gesetzlichen Abgrenzung und Behandlung der staatlichen und kirchlichen Rechte. In der katholischen Kirche standen die unveränderten mittelalterigen Grundsätze der Kurie, welche theoretisch in nichts von den Ansprüchen Gregors VII. abwichen, dem polizeilichen Bevormundungssystem des Josephinismus und des A. L.-R. unvermittelt gegenüber. Zwischen diesem und tendenziöser Begünstigung des Ultramontanismus schwankte man auch in Preussen vielfach grundsatzlos hin und her. Die evangelische Kirche blieb mehr oder weniger Staatsanstalt, über welche der Landesherr nicht nur die Kirchenhoheit, sondern auch das Kirchenregiment ausübte. Nirgends tauchte auch nur ein ernstgemeinter Versuch auf, sie im Geiste der Reformation, auf presbyterialer und synodaler Grundlage, aufzuerbauen. Beide Kirchen, die evangelische und die katholische, blieben in Deutschland mit dem Staate verbundene privilegirte, öffentlichrechtliche Korporationen. Ihre Geistlichen waren öffentliche Beamte mit politischen Befugnissen; nur diese Kirchen hatten das Recht einer öffentlichen Religionsübung und empfingen eine Dotation aus der Staatskasse. Nur ihre Bekenner genossen in allen Staaten des deutschen Bundes gleiche bürgerliche und staatsbürgerliche Rechte, welche andern Glaubensverwandten nur durch besondere Koncessionen eingeräumt werden konnten (B. I. S. 401). Das Prinzip des paritätischen Staates, welches einst im Reiche gegolten hatte, wurde seit 1815 in den konfessionell gemischten Partikularstaaten durchgeführt und so mit verschiedenen Kirchen die Verbindung fortgesetzt, die man früher regelmässig nur mit Einer gepflegt hatte. Dieser Zustand wurde durch die Bewegung des Jahres 1848 zuerst in Frage gestellt.

---

in den ältern Auflagen von Richter's Kirchenrecht. Ueber den Unterschied von Konkordaten und Circumscriptionsbullen vergl. den Aufsatz von E. Hermann in Bluntschli's Staatsw. B. V. S. 701—744. Die preussische Circumscriptionsbulle wird unten näher erörtert werden, wo speziell vom Verhältnisse des preussischen Staates zur katholischen Kirche die Rede sein wird.

§. 247.

5. Die Prinzipienkämpfe des Jahres 1848: Staatskirche, Trennung der Kirche vom Staate, organische Verbindung von Kirche und Staat.[1]

Die veränderte Stellung der Kirche zum Staate wird mit Nothwendigkeit hervorgerufen durch die Erweiterung der individuellen Bekenntnissfreiheit (B. I. §. 115. S. 397 ff.). Hatte bis zum Jahre 1848 das Religionsbekenntniss einen wesentlichen Einfluss auf die bürgerlichen und politischen Rechte gehabt, so stellten jetzt die Grundrechte der deutschen Nation Art. V. folgende Sätze auf:

§. 14. »Jeder Deutsche hat volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Ueberzeugung zu offenbaren. §. 15. Jeder Deutsche ist unbeschränkt in der gemeinsamen und öffentlichen Uebung seiner Religion. Verbrechen und Vergehen, welche bei Ausübung dieser Freiheit begangen werden, sind nach dem Gesetze zu bestrafen. §. 16. Durch das religiöse Bekenntniss wird der Genuss der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte weder bedingt noch beschränkt. Den staatsbürgerlichen Pflichten darf dasselbe keinen Abbruch thun. §. 17. Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig, bleibt aber den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen. Keine Religionsgesellschaft geniesst vor andern Vorrechte durch den Staat; es besteht fernerhin keine Staatskirche. Neue Religionsgesellschaften dürfen sich bilden; einer Anerkennung ihres Bekenntnisses durch den Staat bedarf es nicht. §. 18. Niemand soll zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit gezwungen werden.«

Mit der praktischen Durchführung dieser Sätze, welche in die meisten neuen Verfassungsurkunden, auch in die preussische mehr oder weniger modificirt übergingen, musste sich allerdings das bisher bestandene Verhältniss des Staates zu den anerkannten christlichen Kirchen in wichtigen Punkten verändern. Stand es jetzt dem Staatsbürger frei, ohne jeden rechtlichen Nachtheil, eine

1) Für die Geschichte der Artikel der Grundrechte und der preussischen Verfassungsurkunde, welche sich auf die Stellung der Religionsgesellschaften beziehen, ist lehrreich: Th. Wolterdorf, Das preussische Staatsgrundgesetz und die Kirche. Berlin 1873. Hier sind sowohl die parlamentarischen Kämpfe von Frankfurt und Berlin genau dargestellt, wie auch die einschlagende Literatur wiedergegeben ist.

neue Religionsgesellschaft zu stiften oder ihr beizutreten, ja jeder Religionsgesellschaft fern zu bleiben, so durfte der Staat auch keinen Bürger nöthigen, mit einer der bestehenden Kirchen in irgendwelche Verbindung zu treten, um einen bürgerlich nothwendigen Rechtsakt zu vollziehen, da darin wenigstens ein mittelbarer Zwang gelegen haben würde. Staatsrechtliche Konsequenz dieses nun einmal angenommenen Systems war: Loslösung aller bisher an kirchliche Akte gebundenen bürgerlichen Bezüge aus dieser Verbindung und Aufstellung einer rein bürgerlichen Ordnung und Verwaltung derselben durch bürgerliche Organe. Im Einzelnen folgten daraus folgende Forderungen: Aufstellung eines materiellen Eherechtes, welches lediglich vom Standpunkte des herrschenden Rechtsbewusstseins und des allgemeinen Sittlichkeitsgefühls zu ordnen ist, während die verschiedenen konfessionellen Eherechte nur eine bindende Kraft für das Gewissen behalten können, formelle Vollziehung der Ehe durch bürgerliche Beamte, staatliche Begräbnissordnungen, Aufhebung des Taufzwanges für christliche Eltern, Befreiung des Eides von jedem konfessionellen Charakter; dieselben sind in den Schlussparagraphen des Art. V. auch gezogen: §. 19. »Die Formel des Eides soll künftig lauten: »So wahr mir Gott helfe.« §. 20. »Die bürgerliche Gültigkeit der Ehe ist nur von der Vollziehung des Civilaktes abhängig, die kirchliche Trauung kann nur nach Vollziehung des Civilaktes stattfinden. Die Religionsverschiedenheit ist kein bürgerliches Ehehinderniss.« §. 21. »Die Standesbücher werden von den bürgerlichen Behörden geführt.« Diese zum Theil auch in die preussische Verfassungsurkunde übergegangenen Grundsätze sind erst durch das Gesetz vom 9. März 1874, die Beurkundung des Personenstandes betr., preussisches, durch das Reichsgesetz vom 6. Februar 1875 gemeines deutsches Recht geworden.[1]

Aber mit dieser blossen Loslösung des bürgerlichen Rechtes von der Kirche waren im Jahre 1848 zwei Parteien noch nicht zu-

---

1) P. Hinschius, Das preussische Gesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Form der Eheschliessung vom 9. März 1874 mit Kommentar und Anmerkungen herausgegeben. Berlin 1874. Derselbe, Das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliessung vom 6. Februar 1875. Berlin 1875. Zweite sehr vermehrte Auflage. Berlin 1876.

frieden, welche »die völlige Trennung der Kirche vom Staate« auf ihr Banner geschrieben hatten. Nie haben innerlich verschiedenartigere Parteien einmüthiger auf dasselbe Ziel hingedrängt; eine äusserste Linke, welche aus Feindschaft gegen die Kirche und aus Verneinung alles religiösen Lebens von der Trennung der Kirche vom Staate deren baldige Auflösung, ja deren Untergang erhoffte, eine äusserste klerikale Rechte, welche durch die Befreiung der Kirche von allen staatlichen Beziehungen die Herrschaft der Hierarchie über das ganze Volksleben in der Zukunft gesichert sah.

Es soll keineswegs behauptet werden, dass eine solche Trennung an und für sich unmöglich, ja dass sie dem religiösen Leben und der Entfaltung des christlichen Geistes absolut schädlich sei. Wie es überhaupt für das Rechtsverhältniss zwischen Kirche und Staat keine absolut geltenden Grundsätze giebt, so kann das Prinzip der Trennung der Kirche vom Staate unter gewissen Voraussetzungen allerdings korrekt sein. Wo es überhaupt keine altbegründeten geschichtlichen Verhältnisse giebt, wo es an grossen Kirchengestaltungen von hervorragender Macht und Bedeutung fehlt, wo das Volk in zahlreiche kleinere oder grössere Sekten zerklüftet ist, wie in Nordamerika, ist es durchaus entsprechend, wenn der Staat alle religiösen Gemeinschaften lediglich wie Privatgesellschaften, nach den Grundsätzen des Gesellschafts- und Vereinsrechtes behandelt, obgleich auch in Nordamerika dieses Prinzip keineswegs konsequent durchgeführt ist und vielleicht für die Dauer nicht haltbar sein wird. In Deutschland, wo die christliche Kirche mit allen ihren Institutionen seit einem Jahrtausend mit dem Volksleben verwachsen ist, wo gegenwärtig die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung mit verschwindend kleinen Ausnahmen entweder dem evangelischen oder katholischen Bekenntnisse der christlichen Kirche angehört, würde das Herabdrücken dieser beiden Kirchen auf das rechtliche Niveau einer blossen Privatgesellschaft, trotz aller Verfassungsparagraphen, eitel Phrase sein, welche, wie jede widernatürliche Bestimmung, der Kirche, aber noch mehr dem Staate nachtheilig sein würde, weil sie die geschichtlich gewordenen Beziehungen beider zueinander verkennt. Darum kam der unbesonnene Satz der Frankfurter Grundrechte: »Keine Religionsgesellschaft geniesst vor an-

dern Vorrechte durch den Staat«[1], in Deutschland nirgends zur Durchführung und wurde auch nicht in die preussische Verfassung aufgenommen. Vielmehr hat Art. 15 der preussischen Verfassungsurkunde gerade deshalb der evangelischen und der römisch-katholischen Kirche ausdrücklich gedacht, »um darzuthun, dass diese Gemeinschaften in der ihnen zustehenden, feierlich verbrieften Stellung nicht beeinträchtigt werden sollen«, und Art. 14 »die christliche Religion bei denjenigen Einrichtungen des Staates, welche mit der Religionsübung im Zusammenhange stehen, unbeschadet der Religionsfreiheit, zu Grunde gelegt«. Darnach ist der Staat vollkommen berechtigt und verpflichtet, seine alte Verbindung mit den beiden grossen Hauptkirchen fortzusetzen, indem er ihnen eine besondere Fürsorge widmet durch Staatsunterstützung in Form bleibender Dotationen oder jährlicher Zuschüsse, durch Gründung und Erhaltung theologischer Fakultäten, durch Anerkennung ihrer Geistlichen, als öffentlicher Beamter, durch besondere Privilegien, die er ihrem Kirchenvermögen einräumt, durch staatliche Heilighaltung ihrer wichtigsten Festtage, durch Einräumung einer Mitwirkung bei dem religiösen Schulunterricht, durch ausschliessliche Benutzung ihrer gottesdienstlichen Formen, wo der Staat selbst bei öffentlichen Akten einer religiösen Weihe bedarf. Diesen Pflichten des Staates entspringen aber auch besondere Rechte desselben diesen Kirchen gegenüber, welche nicht als blosse Gesellschaften, nicht einmal als blosse Privatkorporationen, sondern als Korporationen des öffentlichen Rechtes erscheinen. Während die nordamerikanische Auffassung keiner Religionsgesellschaft gegenüber andere Rechte in Anspruch nimmt, als das allen übrigen Privatgesellschaften gegenüber geltend zu machende polizeiliche Oberaufsichtsrecht, verlangt der deutsche Staat, als Korrelat seiner Pflichten, diesen Kirchen gegenüber, ein besonders geartetes Kirchenhoheitsrecht, jus circa sacra, kraft dessen er sich stets davon überzeugen kann, dass diese von ihm gepflegten und geschützten mächtigen Organismen nicht ihre erhabene Mission in einem staatsfeindlichen Sinne gebrauchen, sondern vielmehr gemeinsam mit ihm für die höchsten sittlichen Güter der Menschheit arbeiten. Diesen Aufgaben kann die Kirche aber nur mit

1) Eine Kritik dieses Artikels der deutschen Grundrechte giebt besonders E. Herrmann, Religionsgesellschaften. S. 75 ff.

Erfolg dienen, wenn ihr durch Anerkennung ihrer eigenthümlichen Lebenssphäre eine selbstständige Rechtsordnung gewahrt ist. Daher ist eine Sonderung des kirchlichen und staatlichen Gebietes dringend geboten, aber damit soll das geordnete Zusammenwirken von Kirche und Staat auf gemeinsamem Gebiete für die höchsten sittlichen Ziele des Volkslebens nicht unterbunden, sondern gestärkt werden. Gesetzliche Auseinandersetzung, nicht Trennung dieser beiden grossen ethischen Organismen ist die Losung der Gegenwart für Deutschland, wie für Preussen.

II. Grundzüge des Kirchenstaatsrechts der Gegenwart.

§. 248.

A. Von der Kirchenhoheit überhaupt.

Nach der geläuterten Anschauung des modernen Rechtsbewusstseins verwirft der Staat jede Unterordnung seiner Angelegenheiten unter die Autorität der Kirche. Er weiss sich auf seinem Gebiete frei von jedem kirchlichen Dogma, aber er erkennt auch die Selbstständigkeit der Kirche innerhalb ihrer Sphäre an, er betrachtet die Kirche als einen von ihm verschiedenen selbstständigen Organismus, welcher durch sein eigenes Lebensprinzip bestimmt, durch eine aus ihm selbst hervorgehende Macht regiert werden muss. Insofern ist der grundrechtliche Satz: »Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig« wenigstens als ein Postulat in das Kirchenstaatsrecht der Zukunft, in das gesammte europäische Rechtsbewusstsein übergegangen. Die Kirche bedarf, wie jeder menschliche Organismus, eines Organs ihres Gesammtwillens. Dies ist die Kirchengewalt oder das Kirchenregiment. Der Begriff des Kirchenregiments ist ein rein kirchenrechtlicher, kein staatsrechtlicher. Wo das Wesen von Kirche und Staat richtig erkannt ist, wird es zur Forderung, dass das Kirchenregiment von der Staatsgewalt getrennt und kirchlichen Organen übertragen werde. Auch die Kirche erhebt das berechtigte Postulat der Selbstverwaltung.

Aber auch die in ihrer Sphäre unabhängige Kirche bleibt, wie alle Anstalten und Gemeinschaften, in ihren äusseren Beziehungen dem Staate unterworfen, welcher überhaupt die alles beherrschende Macht, die rechtlich organisirte Volksgemeinschaft ist. Der seiner selbst bewusst gewordene Staat der Gegenwart erstreckt seine Hoheit ohne Ausnahme auf alle Personen, Gegenstände und Gemeinschaften, welche sich in seinem Gebiete befinden: »quidquid est in territorio, est etiam de territorio.« Die allgemeine Staatshoheit, in ihrer besondern Beziehung auf die Rechtsverhältnisse der Kirche oder der Kirchen angewendet, erscheint als die Kirchenhoheit, ein rein staatsrechtlicher Begriff, welcher von dem rein kirchenrechtlichen des Kirchenregiments oder der Kirchengewalt streng zu scheiden ist. Das Kirchenregiment wird lediglich durch kirchliche Gesichtspunkte bestimmt, die Kirchenhoheit dagegen im rein staatlichen Interesse ausgeübt. Ihre Aufgabe ist es, die Rechtsordnung, sowie das Wohl des Staates und der einzelnen Bürger, gegen Uebergriffe von Seiten der Kirchen zu wahren. Ihre Thätigkeit ist daher wesentlich negativ, auf Abwehr gerichtet, während das Kirchenregiment wesentlich positive Aufgaben, die Erweckung religiösen Sinnes, die Förderung des kirchlichen Lebens, verfolgt.[1] Freilich sind die Grenzen der Kirchenhoheit zu verschiedenen Zeiten sehr verschieden aufgefasst worden. Der Staat des Mittelalters wagte, der erdrückenden Allmacht der katholischen Kirche gegenüber, nur einige schüchterne Versuche, gewisse Hoheitsrechte über die Kirche geltend zu machen; der absolute Staat des XVII. und XVIII. Jahrhunderts war sich über die Grenze zwischen Kirchenhoheit und Kirchenregiment völlig unklar, griff tief in das innere kirchliche Leben ein und schädigte dies durch seine vielgeschäftige Polizeithätigkeit. Das Rechtsbewusstsein der Gegenwart verwirft beide Extreme. Es spricht dem Staate alle Befugnisse der Kirchenhoheit zu, welche dazu dienen, die staatliche Rechtsordnung den Kirchen gegenüber zu wahren, aber es gebietet ihn ebenso be-

---

1) Dies wurde auch in den amtlichen Erläuterungen des Ministers von Ladenberg (Berlin 1848. S. 8) hervorgehoben, indem derselbe bemerkte: »dass es ein negatives Recht des Staates gegenüber den Religionsgesellschaften gebe, auf welches er nicht verzichten könne, dass dagegen nach dem Grundsatze der verfassungsmässig garantirten Selbstständigkeit der Religionsgesellschaften künftig eine positive Theilnahme von Seiten der Staatsregierung nicht mehr stattfinden werde.«

stimmt, die Kirche als eine selbstständige, von ihm verschiedene Lebensordnung anzuerkennen und darnach sich von Eingriffen in das innere kirchliche Leben fern zu halten. Nur eine Kirche, welche aus sich selbst heraus ein eigenes geistiges Leben entwickelt und durch ein aus dem Organismus der Kirche hervorgegangenes Kirchenregiment geleitet wird, kann ihrer hohen Aufgabe entsprechen und, als Trägerin der idealsten Güter der Menschheit, auch dem Staate eine gesunde Stütze für seine ethischen Zwecke werden. Freilich wird das Grenzgebiet zwischen Kirchenhoheit und Kirchenregiment stets ein schwankendes bleiben. Nur soviel steht fest, dass die Grenzregulirung selbst nur durch ein Staatsgesetz erfolgen darf, wenn der Staat sich nicht seiner Souveränetät entäussern will. Aber bei verschiedenen Völkern, auf verschiedenen Kulturstufen, verschiedenen Kirchen gegenüber, wird die gesetzliche Abgrenzung der Kirchenhoheit auch in verschiedener Weise erfolgen müssen. Der römischkatholischen Kirche gegenüber mit ihren nie aufgegebenen Herrschaftsansprüchen, ihrer gewaltigen Hierarchie, ihrem kosmopolitischen Charakter, ihrem auswärtigen Centralpunkte, sind andere Schutzmittel nöthig, als der eng mit dem Staate verwachsenen, auf die Landesgrenzen beschränkten evangelischen Kirche gegenüber.

Verallgemeinerung von Grundsätzen, die nur auf Eine Kirche passen, führt nicht zur Parität, sondern zur wahren Imparität, die in der unbilligen Anwendung scheinbar gleicher Grundsätze auf durchaus verschiedenartige Verhältnisse besteht. Auch hier wird man sich zu einer eingehenden Spezialgesetzgebung für die verschiedenen Kirchen entschliessen müssen, wenn man nicht verschiedenartige Grössen mit demselben Masse messen oder alles der Verwaltungswillkühr überlassen will.

B. Einzelne in der Kirchenhoheit liegende Rechte und Pflichten der Staatsgewalt.

§. 249.

1. Das Recht der Aufnahme von Religionsgesellschaften in den Staat, s. g. jus reformandi.

Im Mittelalter konnte von einem solchen Rechte der Staatsgewalt oder des Landesherrn überhaupt nicht die Rede sein, da es

nur Eine Kirche, die römischkatholische gab, neben welcher keine andere Religionsgesellschaft irgendwelche Rechte in Anspruch nehmen, ja nicht einmal geduldet werden durfte. Erst seit der grossen Kirchenspaltung im XVI. Jahrhundert konnte die Frage nach der Aufnahme oder Anerkennung verschiedener, besonders neu sich bildender Religionsgesellschaften erhoben werden.

Da die Durchführung der Reformation in Deutschland seit dem Jahre 1526 Territorialsache geworden war, so wurde auch das s. g. jus reformandi, d. h. das Recht die Religionsübung zu gestatten oder zu verbieten, zu beschränken oder auszudehnen, als ein selbstverständliches Recht der Reichsstände angesehen, nach dem Grundsatze: cujus regio, ejus religio. Auch wurde darunter das Recht begriffen, dass der Landesherr der von ihm begünstigten Konfession das Kirchenvermögen im Lande zuwenden könne.[1]

Auch der westphälische Frieden J. P. O. Art. V. 30 erkannte dieses Reformationsrecht als ein in der Landeshoheit liegendes Recht an: »cum ejusmodi statibus immediatis cum jure territorii et superioritatis ex communi per totum imperium hactemus usitata praxi etiam jus reformandi exercitium religionis competat«, beschränkte aber die Reichsstände in der Ausübung desselben sehr wesentlich durch die Bestimmungen des Normaljahres 1624 (B. I. S. 399). Seit dem westphälischen Frieden gab es in Deutschland katholische oder evangelische Territorien, in welchen sich entweder nur einzelne geduldete Bekenner der andern Religion oder ganze Gemeinden mit friedensmässiger Berechtigung fanden, welche nach den Graden der Religionsübung sehr verschieden bemessen sein konnte. (Einfache Duldung mit s. g. devotio domestica, exercitium religionis privatum aut publicum.) Ob die Religionsübung einer nicht berechtigten Konfession auch durch landesherrliche Verwilligung gegen den Willen des Landes eingeräumt werden könne, war bestritten und wurde erst durch den R.-D.-H.-Sch. vom 25. Februar 1803 §. 63 reichsgesetzlich im Sinne der Toleranz beantwortet. Während nach dem I. P. O. VII. §. 2 nur die römischkatholische und die protestantische Kirche der Lutheraner und Reformirten aufgenommen (recipirt) oder geduldet (tolerirt) war, jeder andern Religionspartei aber die rechtliche Existenz versagt blieb und das Reformationsrecht der Reichsstände

1) Pütter, Geist des westph. Friedens (1795) Buch IV. S. 369 ff.

erst seit der Auflösung des Reiches von der bisherigen Beschränkung rücksichtlich der Zulassung der s. g. Sekten befreit wurde, ging die preussische Gesetzgebung in der Toleranz längst viel weiter. Als Norm der Duldung verordnet das A. L.-R. Th. II. Tit. 11. §. 13: »Jede Kirchengesellschaft ist verpflichtet, ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat und sittlich gute Gesinnungen gegen ihre Mitbürger einzuflössen.« Das A. L.-R. gestattet die Verbindung mehrerer Einwohner des Staates zum Zwecke gemeinsamer Religionsübung, jedoch nur unter Genehmigung des Staates; dasselbe legt dem Staate das Recht bei zu prüfen, ob die oben angegebenen Bedingungen erfüllt sind und demnächst zu beschliessen, ob und in welchem Umfange einer neuen Religionsgesellschaft die Befugniss zur Ausübung ihres Gottesdienstes zu ertheilen oder zu versagen sei. Die landrechtliche Gesetzgebung nimmt also für den Staat das Reformationsrecht noch vollständig in Anspruch, ebenso »das Patent, die Bildung neuer Religionsgesellschaften betreffend« vom 30. März 1847 (G.-S. S. 121 ff.), welches dem Staate das Recht vorbehält, die Verbindung Einzelner zu Religionsgesellschaften und zu gemeinschaftlichen Zusammenkünften zu genehmigen und zu verbieten; auch sollen ersteren Falles dergleichen Verbindungen nur als Privatgesellschaften angesehen werden, während es der Staatsgewalt freisteht, unter bestimmten Voraussetzungen, einer neuen Kirchengesellschaft weitergehende Berechtigung durch besondere Koncession zu ertheilen. Auf diesem Standpunkte sind sämmtliche deutsche Verfassungen vor dem Jahre 1848 stehen geblieben, z. B. Würtembergische Verfassungsurkunde 1819 §. 70, Grossherzogthum Hessen 1820 §. 21, Königreich Sachsen Verfassungsurkunde 1831 §. 56, Hannover Landes-Verfassungs-Gesetz 1840 §. 63, indem sie nur den anerkannten christlichen Konfessionen und den künftig noch besonders anzuerkennenden Religionsgesellschaften die öffentliche Religionsübung zusichern. Nach dem Vorgang der deutschen Grundrechte hat die preussische Verfassungsurkunde Art. 12 nicht blos die individuelle Bekenntnissfreiheit, sondern auch die der religiösen Vereinigung und des gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Gottesdienstes gewährleistet. Es bedarf also in Preussen keiner staatlichen Genehmigung zur Bildung neuer Religionsgesellschaften und alle, auch die neu sich bildenden, haben das Recht der öffentlichen und häuslichen

Religionsübung, lediglich mit der selbstverständlichen Beschränkung, dass Verbrechen und Vergehen, welche bei der Ausübung dieser Freiheit begangen werden sollten, nach den allgemeinen Strafgesetzen zu ahnden sind. Ein Recht der Aufnahme oder der Anerkennung von Religionsgesellschaften besteht in Preussen nicht mehr, indem der Staat auf alle präventiven Massregeln in Betreff der Zulassung derselben verzichtet hat. Nur darin zeigt sich noch ein nicht unwichtiger Ueberrest des Reformationsrechtes, dass neu sich bildende Religionsgemeinschaften mit ihrer Konstituirung keineswegs Korporationsrechte erlangen, sondern diese nach Art. 13 der Verfassungsurkunde erst durch einen Akt der gesetzgebenden Gewalt ihnen beigelegt werden können.

Es liegt also noch heut zu Tage in der Hand der gesetzgebenden Gewalt, ob sie einer Religionsgesellschaft dieses wichtige Recht einräumen will oder nicht.

Ueberhaupt unterscheidet das preussische Kirchenstaatsrecht der Gegenwart noch dreierlei Arten von Religionsgesellschaften je nach ihrer rechtlichen Stellung zum und im Staate[1]:

I. Religionsgesellschaften mit Korporationsrechten. Darunter fallen:

1) Die geschichtlich und nach Staatsverträgen bevorrechteten Kirchen, die evangelische und die römischkatholische. Wegen ihrer engen Beziehungen zum Staate sind sie als Korporationen des öffentlichen Rechtes anzusehen. Ihre Stellung zum Staate wird noch besonders erörtert werden (Nr. III. und IV. dieses Titels.)

2) Religionsgesellschaften, welche schon früher oder nach Massgabe des Art. 13 Korporationsrechte erlangt haben; diese geben ihnen aber in der Regel nur die volle privatrechtliche Persönlichkeit, also die Möglichkeit Eigenthum zu erwerben, Verträge abzuschliessen, Klagen anzustellen, aber sie treten deshalb noch nicht in einen nothwendigen Zusammenhang mit dem Staatsorganismus, sie sind keine Korporationen des öffentlichen, sondern nur des privaten Rechtes.

II. Religionsgesellschaften ohne Korporationsrechte, wozu theils solche, welche schon früher genehmigt waren,

1) Vergl. besonders H. F. Jacobson, Ueber die Arten der Religionsgesellschaften und die religiösen Rechtsverhältnisse der Dissidenten in Preussen in Dove's Zeitschr. für Kirchenrecht. B. I. (1860) S. 392—443.

gehören, theils solche, welche ohne Anerkennung des Staates zu Stande gekommen sind.

Solchen Religionsgesellschaften gebührt verfassungsmässig die Feststellung ihres Glaubensbekenntnisses und der Form ihres Gottesdienstes, die Einrichtung ihrer gesellschaftlichen Verfassung, die Bestellung ihrer Aemter, des religiösen Unterrichts, der Disciplin; »nach aussen hin, im Verhältnisse gegen andere, stellen sie sich nicht als juristische Person dar und können daher auch, als solche, weder Grundstücke noch Kapitalien auf den Namen der Gesellschaft erwerben« (A. L.-R. II. Tit. 6. §. 13). Auf dem Gebiete des Vermögensrechtes werden sie lediglich nach den Grundsätzen des Gesellschaftsrechtes beurtheilt; auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes unterliegen sie den Bestimmungen des Gesetzes vom 11. März 1850 §§. 1 und 2 »über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinsrechtes«, keineswegs sind sie aber den Beschränkungen politischer Vereine unterworfen (v. Rönne, B. I. Abth. 2. §. 97. S. 174).

§. 250.

2. Das Recht der staatlichen Aufsicht über die Kirche, jus supremae inspectionis in rebus ecclesiasticis.

In der Kirchenhoheit ist vor allem ein staatliches Oberaufsichtsrecht über das Leben und Treiben der Kirche enthalten. Um ein solches auszuüben, ist die Staatsgewalt berechtigt, von allen Kenntniss zu nehmen, was innerhalb der kirchlichen Sphäre vorgeht. Diese Kenntnissnahme ist zu dem Zwecke nöthig, damit die Staatsgewalt rechtzeitig gegen alles einschreiten kann, was eine Verletzung und Gefährdung der staatlichen Rechtsordnung von Seiten der Kirche oder ihrer Angehörigen mit sich führen könnte. Gestützt auf diese fortwährende Kenntnissnahme, übt der Staat dieses Oberaufsichtsrecht aus rein staatsrechtlichen Gründen, indem er für die Sicherheit seiner eigenen Existenz sorgt; ja es kann als ein unveräusserlicher Bestandtheil der Kirchenhoheit gar nicht aufgegeben werden, wenn Seitens einer Religionsgesellschaft verletzend in das Gebiet des Staates oder anderer Religionsgesellschaften übergegriffen wird oder eine solche Verletzung zu befürchten steht. Im Widerspruche mit der mittelalterigen Kirchen-

lehre, hat das deutsche Staatsrecht von jeher der Territorialgewalt die Gesetzgebung und das Oberaufsichtsrecht über die Kirchen, als einen selbstverständlichen, unverzichtbaren Theil der staatlichen Hoheitsrechte, beigelegt. Auch das preussische A. L.-R. erkennt ein ausgedehntes Oberaufsichtsrecht des Staates über alle Religionsgesellschaften an. »Der Staat ist berechtigt von demjenigen, was in den Versammlungen der Kirchengesellschaften gelehrt und verhandelt wird, Kenntniss einzuziehen« (II, 11. §. 33). »Die private und öffentliche Religionsübung einer jeden Kirchengesellschaft ist der Oberaufsicht des Staates unterworfen« (II, 11. §. 32). »Das Kirchenvermögen steht unter Oberaufsicht und Direktion des Staates« (§. 161). »Der Staat ist berechtigt, darauf zu sehen, dass die Einkünfte der Kirche zweckmässig verwendet werden« (§. 162). Abgesehen von diesen allgemeinen Bestimmungen behält das A. L.-R. für viele einzelne Fälle dem Staate noch ein Genehmigungs- und Bestätigungsrecht vor. Es lässt sich nicht läugnen, dass in Preussen, wie in allen deutschen Staaten am Ende des vorigen und am Anfange dieses Jahrhunderts das Oberaufsichtsrecht, im Geiste des absolutistischen Staates, masslos ausgedehnt wurde. Eine Zurückführung desselben auf das rechte Mass durch eine staatliche Spezialgesetzgebung wäre allerdings geboten gewesen. Statt dessen glaubte man im Art. 15 die Panacee für alle diese Uebelstände gefunden zu haben, welcher den an sich berechtigten Gedanken ausspricht: »Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft, ordnet und verwaltet ihre Angelegenheit selbstständig und bleibt im Besitze und Genuss der ihren Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecken bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds.« Nach den Motiven und der Entstehungsgeschichte (Woltersdorf, a. a. O. S. 295 ff.), wie nach der Wortfassung des Artikels selbst konnte niemand daran zweifeln, dass dem Staate sein Gesetzgebungs- und Oberaufsichtsrecht über die Kirchen gewahrt werden sollte. Man wollte mit diesem Artikel allerdings »ein Bevormundungssystem, wie es in verschiedenen Stellen des A. L.-R. auftritt und den Staatsbehörden eine Direktion und Leitung von innern, sogar zum Theil eine Entscheidung sakramentaler Fragen und eine Aufsicht über die Kirchen nach freiem Ermessen der aufsehenden Behörden statuirt, beseitigen.« Man meinte, dass »das ungemessene Eingreifen der Verwaltung dem Wesen der Kirchen-

gemeinschaft noch mehr wie dem Bestreben der weltlichen Gemeinden nach Selbstständigkeit widerstreite. Der Satz, welcher in den Frankfurter Grundrechten enthalten, in dem Art. 15 der preussischen Verfassungsurkunde nicht steht: »bleibt aber den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen«, sei nicht weggelassen, weil man ihn gemissbilligt, sondern weil man ihn als selbstverständlich und darum als überflüssig betrachtet habe; auch enthalte Art. 12 bereits den Vorbehalt: »den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten darf durch die Ausübung der Religionsfreiheit kein Abbruch geschehen.« Als daher durch Gesetz vom 5. April 1873 der Art. 15 dahin geändert wurde: »Die evangelische und die römischkatholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft, ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig, bleibt aber den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen. Mit der gleichen Massgabe bleibt jede Religionsgesellschaft im Besitz und Genusse der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds«, hatte diese neue Formulirung nur den Charakter einer Deklaration, wie dies auch in den Kammerverhandlungen überall hervorgehoben wurde. Es galt nur den richtigen Sinn des Artikels gegen falsche Auslegungen sicher zu stellen, indem von ultramontaner Seite geltend gemacht worden war, dass durch Art. 15 das staatliche Hoheitsrecht, insbesondere das Aufsichtsrecht der Kirche gegenüber ganz beseitigt sei; eine Theorie, welche den heutigen[1] Grundsätzen der römischen Kirche freilich vollkommen

---

1) Dass früher nicht blos die katholische Wissenschaft, sondern auch das nationalgesinnte Episkopat sich anders zu dieser Frage stellte, hat besonders Warnkönig, Die staatsrechtliche Stellung der katholischen Kirche in den katholischen Ländern des deutschen Reiches, Erlangen 1855, nachgewiesen. E. Herrmann im angef. Art. Konkordate S. 706. Einmal hat sogar der Papst, unter dem stärksten Drucke der Zeitumstände, der weltlichen Gewalt eine derartige Koncession gemacht, nemlich im Art. 1 des französischen Konkordates von 1801: »La religion catholique apostolique et romaine sera librement exercée en France: son culte sera public, en se conformant aux reglements de police, que le gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique.« Auch Zöpfl in seinen Grunds. B. II. §. 534 sagt: »Das Aufsichtsrecht des Staatsherrschers oder s. g. Oberaufsichtsrecht über die christlichen Kirchen und andere Religionsgesellschaften besteht in der Befugniss, von allem Kenntniss zu nehmen, was in der Kirche vorgeht und alle nöthigen Massregeln zu ergreifen, um Uebergriffe der Kirchengewalt in den Bereich der Staatsgewalt zu verhüten oder zurückzuweisen.«

entspricht, indem dieselbe ein Aufsichtsrecht des Staates im Prinzip verwirft und »die in ihm begründeten Willensäusserungen der Staatsgewalt nicht als solche, also nicht als eigenes Recht des Staates, sondern wenn überhaupt, nur als spezielle, von der Kirche gemachte Einräumungen und daher auch nur in den Grenzen der letztern gelten lassen will.« (E. Herrmann, Konkord. S. 706.) Der Zusatz zu Art. 15: »Der gesetzlichen Aufsicht des Staates unterworfen« wahrt dem Staate gleichfalls nur das ihm kraft der Kirchenhoheit zukommende und früher nicht durch Art. 15 beseitigte Aufsichtsrecht. Das Wort »Aufsicht« ergiebt, wie Hinschius richtig bemerkt, dass eine aktive Betheiligung des Staates an der Leitung der kirchlichen Angelegenheiten ausgeschlossen ist und das Wort »gesetzlich geordnete«, dass die Staatsbehörden die Aufsicht nicht beliebig, nach willkührlichen und polizeilichen Gesichtspunkten ausüben dürfen, vielmehr nur nach Massgabe des Gesetzes.[1]

Die durch die Grundrechte der deutschen Nation und die Verfassungsurkunden der Einzelstaaten verkündigte Selbstständigkeit der Kirchen innerhalb ihrer Sphäre, bezüglich ihrer innern Verhältnisse, natürlich unter Vorbehalt des Gesetzgebungs- und Oberaufsichtsrechts des Staates, ist ein grosser Grundsatz des modernen Rechtsbewusstseins, in dessen Anerkennung uns kein augenblicklicher Missbrauch irre machen darf. Eine Rückkehr zum polizeilichen Bevormundungssystem wäre ein beklagenswerther Rückschritt. Selbst nachdem Art. 15 aus unserer Verfassung formell gestrichen ist, bleibt der darin enthaltene Grundsatz eine unverlierbare Errungenschaft des modernen Rechtsbewusstseins, eine communis opinio aller Völker christlich-europäischer Gesittung. Freilich gilt es den an sich richtigen Satz, wenn er durch seine Allgemeinheit und Vieldeutigkeit nicht zu fortwährenden Kämpfen führen soll, durch Ausführungsgesetze zu spezialisiren, in welchen alle Beziehungen des Staates zur Kirche mit möglichster Genauigkeit festgestellt werden.

Ein solches Gesetz kann aber, wenn es überhaupt die Realität der Verhältnisse beherrschen will, nur für jede der grossen Kirchengemeinschaften besonders erlassen werden. Der katholischen

---

1) P. Hinschius, Die preussischen Kirchengesetze des Jahres 1873. Herausgegeben mit Einl. und Kommentar. Berlin 1874. S. XXXVII.

Kirche gegenüber wird es den Abschluss des gegenwärtigen Kampfes bilden, wenn es mit massvoller Weisheit die freie Selbstbewegung derselben mit den Anforderungen des Staatswohles und den Rechten der Kirchenhoheit, so viel als möglich in Einklang zu bringen versteht. Der evangelischen Kirche gegenüber ist ein solches Gesetz erst Bedürfniss geworden, nachdem dieselbe durch die neueste Gesetzgebung eine wenigstens relative Selbstständigkeit erhalten hat.

§. 251.

3. Das Schutz- und Schirmrecht des Staates, advocatia ecclesiae.

Dieses Recht hatte im Mittelalter eine andere Bedeutung wie heut zu Tage. Die mittelalterige Staatsgewalt hielt sich für verpflichtet der Kirche überall Schutz zu gewähren, wo diese einen solchen verlangte. Die s. g. advocatia ecclesiae wurde wesentlich nach den Vorschriften der Kirche und nach kirchenrechtlichen Grundsätzen gehandhabt. Darum konnte der Staat sie auch nur Einer Kirche gewähren. Ihre Hauptaufgabe wurde, nach Augustins Lehre, darin gesehen, dass der Staatsherrscher die Machtgebote der Kirche vollstrecke, vor allem die Feinde der Kirche, d. h. die Ketzer, vertilge.[1] Der Kirche Bann zog nothwendig die Acht des Reiches nach sich. Der römische Kaiser, welcher vor allem, als advocatus ecclesiae, angesehen wurde, musste vor seiner Krönung den katholischen Glauben bekennen und dem Papste geloben, der Kirche beizustehen und ihre Rechte zu vertheidigen. Der moderne Staat übt auch dieses Recht von rein weltlichem Gesichtspunkt aus und lediglich nach staatlichen Grundsätzen. Das Dogma der Kirche, als solches, ist ihm gleichgültig. Ueber die Wahrheit der Kirchenlehre steht ihm kein Urtheil zu. Darum ist

---

1) Ein trauriges Zeichen für die Verwirrung der Aufgaben von Staat und Kirche sind die Ketzerverfolgungen, bei welchen sich während des ganzen Mittelalters die weltliche Gewalt in hervorragender Weise betheiligte. Noch im Art. 130 der Bambergischen Gerichtsordnung findet sich der Grundsatz, dass derjenige, den der geistliche Richter für einen Ketzer erklärt und der weltlichen Behörde überliefert hat, mit dem Feuertode zu bestrafen sei. Die Karolina kennt allerdings das Verbrechen der Ketzerei nicht mehr. Dennoch dauerten die Ketzerverfolgungen von Seiten des Staates fort. Auch protestantische Rechtslehrer, namentlich Carpzov, verlangten noch strenge Bestrafung der Ketzer durch den weltlichen Arm.

er ebenso berechtigt als verpflichtet, allen im Staate bestehenden Religionsgesellschaften seinen schützenden Arm zu leihen, wenn er auch mit den altbegründeten, historischen Kirchen in eine besonders nahe Verbindung getreten ist.

Dieses Schutzrecht des Staates zeigt sich besonders in folgenden Punkten:

1) Der Staat hat die Pflicht, die anerkannten christlichen Kirchen, sowie überhaupt sämmtliche Religionsgesellschaften, in ihrer verfassungsmässigen Stellung und ihren gesetzlichen und wohlerworbenen Rechten zu schützen. Deshalb ist ihnen im Falle der Rechtsverletzung der Rechtsweg vor den Gerichten und, wo dieser ausgeschlossen ist, die Beschwerde vor den Verwaltungsbehörden offen zu halten.

2) Die Staatsgewalt schreitet auf polizeilichem, wie auf strafrechtlichem Wege, gegen die Verunglimpfung der anerkannten Kirchen oder gesetzlich bestehenden Religionsgesellschaften, die Herabwürdigung ihrer kirchlichen Einrichtungen und Gebräuche und die Störung ihres Gottesdienstes, nach Massgabe der Gesetze, auf Antrag der Betheiligten oder von Amtswegen ein. Auch das neueste Strafgesetzbuch für das deutsche Reich enthält im XI. Abschnitte »Vergehen gegen die Religion« hier einschlagende Strafbestimmungen, wobei aber auch hier noch ein Unterschied zwischen den christlichen Kirchen und den mit Korporationsrechten versehenen Religionsgesellschaften einerseits und den übrigen mit solchen nicht versehenen Religionsgesellschaften andererseits gemacht wird.[1] Dagegen kann in einem Staate, welcher seinen

---

1) §. 166 sagt: »Wer dadurch, dass er öffentlich in beschimpfenden Aeusserungen Gott lästert, ein Aergerniss giebt oder wer öffentlich eine der christlichen Kirchen oder eine andere mit Korporationsrechten innerhalb des Bundesgebietes bestehende Religionsgesellschaft, oder ihre Einrichtungen oder Gebräuche beschimpft, ingleichen wer in einer Kirche oder in einem andern zu religiösen Versammlungen bestimmten Orte beschimpfenden Unfug verübt, wird mit Gefängniss bis zu drei Jahren bestraft.« Der erste Satz dieses Paragraphen gewährt diesen Rechtsschutz nur den mit Korporationsrechten versehenen Religionsgesellschaften, alle übrigen Religionsgesellschaften finden nur in den allgemeinen Vorschriften über Beleidigung und Verläumdung ihren Schutz; der zweite Satz spricht die Strafbarkeit ohne Unterschied aus, ob der beschimpfende Unfug in einer Kirche oder einem Versammlungslokale einer mit oder ohne Korporationsrechte bestehenden Religionsgesellschaft geschehen ist. Dasselbe gilt von dem §. 167: »Wer durch eine Thätlichkeit oder Drohung jemanden hindert, den Gottesdienst einer im Staate bestehenden Religionsgesellschaft auszuüben, ingleichen wer in einer Kirche oder in einem andern zu religiösen Versammlungen bestimmten Orte durch Erregung von Lärm oder Unordnung den

Bürgern Gewissensfreiheit und religiöses Vereinigungsrecht einräumt, von einem Vergehen der Sektirerei oder der Proselytenmacherei keine Rede mehr sein.

3) Der Staat hält durch Staatsverordnungen auf die Heilighaltung der Sonntage und gewisser von ihm anerkannter kirchlicher Feiertage. (A. L.-R. II, 11. §. 35, Kabinets-Ordre vom 7. Februar 1837, G.-S. 1837 S. 19.)

4) Der Staat gewährt den Geistlichen der anerkannten Kirchen jede zur Erfüllung ihrer Berufsgeschäfte erforderliche gesetzliche Unterstützung und schützt sie bei Ausübung ihres Berufes in ihrer Amtswürde.

5) Alle beständigen, dinglichen oder persönlichen Abgaben und Leistungen, welche an Kirchen oder an deren Beamte, vermöge einer allgemeinen gesetzlichen oder auf notorischer Orts- oder Bezirksverfassung beruhenden Verbindlichkeit zu entrichten sind, unterliegen bei Säumigkeit der Debenten, sowohl hinsichtlich der laufenden als der aus den letzten zwei Jahren rückständig verbleibenden Beträge der exekutivischen Beitreibung durch die betreffende Verwaltungsbehörde, vorbehaltlich des Rechtsweges, insofern die Umlage nicht in Gemässheit gesetzlicher Bestimmungen erfolgt ist. (K. O. vom 19. Juni 1836, G.-S. 1836 S. 198. Gesetz vom 24. Mai 1861. §. 15. G.-S. S. 244.)

6) Der Staat erklärt sich für verpflichtet, den anerkannten christlichen Kirchen im Nothfalle eine geldliche Unterstützung zu gewähren, schon nach A. L.-R. II, 11. §. 163 kommt es dem Staate zu: »dafür zu sorgen, dass nützliche Anstalten der Kirchen aus Mangel des Vermögens nicht zu Grunde gehen.« In Art. 15 spricht die Verfassungsurkunde ausdrücklich den Grundsatz aus: »dass jede Kirche und andere Religionsgesellschaft im Besitz und Genuss der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds bleibt.«[1] Ist mit

---

Gottesdienst oder einzelne gottesdienstliche Verrichtungen einer im Staate bestehenden Religionsgesellschaft vorsätzlich verhindert oder stört, wird mit Gefängniss bis zu drei Jahren bestraft.« Berner (Lehrb. des deutschen Strafr. B. V.: »Verbrechen gegen Religion und Kirche«) erklärt den obengemachten Unterschied so, »dass man den Schutz gegen äussere Störungen allen Religionsgesellschaften ohne Unterschied, Aufrechterhaltung der Pietät für Gegenstände ihrer religiösen Verehrung nur den staatlich anerkannten schuldig zu sein glaubte.« Vergl. auch Oppenhof, Strafgesetzbuch zu den §§, 166 und 167.

1) D. H. Gerlach, Die Dotationsansprüche und der Nothstand der evange-

Aufhebung des Art. 15 auch die verfassungsmässige Garantie für diese Rechte nicht mehr vorhanden, so ist die auf ältern Titeln beruhende Rechtspflicht des Staates, insbesondere in Betreff der Fortdauer derjenigen Leistungen, welche der Staat bisher den Kirchen zu gewähren verbunden war, keineswegs beseitigt. Dies gilt auch von der Dotation, welche der katholischen Kirche beim Erlasse der Bulla de salute animarum vertragsmässig zugesichert worden ist. Ihre gegenwärtige Suspension ist nur eine vorübergehende Massregel, welche die Rechtspflicht selbst nicht in Abrede stellt. (Vergl. unten unter Nr. IV.)

III. Das Rechtsverhältniss des Staates zur evangelischen Kirche.[1]

§. 252.

1. Die Gründung der evangelischen Kirche in Deutschland.

Die evangelische Kirche Norddeutschlands ist wesentlich auf lutherischem Boden erwachsen. Ihre Wiege ist Sachsen und Wittenberg. Als Luther, aus der Tiefe seines christlichen Bewusstseins und seines deutschen Gemüthes heraus, die so oft begonnene,

---

lischen Kirche in Preussen. II. Aufl. Leipz. 1875. Mein Gutachten über die Entschädigungspflicht des Staates gegenüber den Geistlichen in »der Praxis des Staats- und Privatrechtes« (Leipz. 1876) Nr. VIII. S. 276 ff.

1) Dr. Aemilius Ludwig Richter, Geschichte der evangelischen Kirchenverfassung in Deutschland. Leipzig 1851. Derselbe, Beiträge zum preussischen Kirchenrecht. Aus dessen Nachlasse herausgegeben von Dr. Paul Hinschius. Leipz. 1865. Derselbe, Die Grundlagen der Kirchenverfassung nach den Ansichten der sächsischen Reformatoren, in Reyscher's und Wilda's Zeitschr. für deutsches Recht B. IV. S. 35 ff. Derselbe, Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts. VII. Aufl., bearbeitet von Dr. R. W. Dove. Leipz. 1874. H. F. Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preussischen Staates und seiner Provinzen. Halle. I. Abth. 1864. II. Abth. 1866. Dr. Ludwig Gitzler, Handbuch des gemeinen und preussischen Kirchenrechts der Katholiken und Evangelischen. Breslau 1841. Praktisch sehr brauchbar: Der preussische legale evangelische Pfarrer. Eine übersichtliche Darstellung des preussischen evangelischen Kirchenrechts von K. G. Boche. V. Aufl. Nach dem Tode des Verfassers herausgegeben von Dr. Albrecht Altmann (unter Mitwirkung von Wilhelm Altmann). Braunschweig 1876. D. Heinrich v. Mühler, Geschichte der evangelischen Kirchenverfassung in der Mark Brandenburg. Weimar 1846. E. Herrmann, Art. »Protestantische Kirche« in Bluntschli's Staatsw. B. VIII. S. 377—401.

aber ebenso oft gescheiterte Reformation der tief entarteten Kirche »an Haupt und Gliedern« unternahm, ging sein Streben nicht auf Trennung von der alten, nicht auf Gründung einer neuen Kirche, sondern auf Reinigung der bestehenden von ihren unevangelischen Elementen, auf Heilung von ihren tiefen Gebrechen in Lehre und äussern Einrichtungen. Bei dem Widerstande der hierarchischen Gewalten führte aber sein Streben dennoch mit Nothwendigkeit zur Loslösung von Rom und zur Gründung einer neuen Kirchengemeinschaft. Gerade dieser konservative Zug der deutschen Reformation, welcher die Wiedervereinigung mit der katholischen Kirche noch lange nicht aus dem Auge verlor, sowie die tief innerliche Auffassung des Christenthums, welche den ganzen Nachdruck auf das Verhältniss des Individuums zu Gott, auf die Rechtfertigung aus dem Glauben legte, führte dahin, die äusserlichen Fragen der Kirchenverfassung — freilich mit Unrecht — zu unterschätzen. Grundsätzlich führte die von Luther so lebhaft betonte Idee des allgemeinen Priesterthums mit innerer Nothwendigkeit auf das Gemeindeprinzip hin, welches in der christlichen Gemeinde die bestimmende Grundlage des Kirchenregiments erkennt. In den ersten idealen Anfängen der Reformation versuchte Luther in der That das Prinzip des allgemeinen Priesterthums in dem Kirchenregiment der christlichen Gemeinde auch äusserlich darzustellen.[1] Als Ideal der rechten christlichen Ordnung schwebte ihm eine ganz auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und der Autonomie beruhende Gemeindeverfassung vor Augen. Aber nur in einzelnen, an Unabhängigkeit und Selbstverwaltung gewöhnten Städten fand die kirchliche Gemeindeverfassung in der politischen eine Stütze, ähnlich wie in der Schweiz. In den fürstlichen Territorien blieb der Landesherr, bei der damaligen Lage der Dinge, der einzig mögliche Träger des Kirchenregiments. So wurde die Verfassung der lutherischen Kirche in Deutschland durch ein unmittelbares praktisches Bedürfniss, nicht durch ein Prinzip be-

1) Richter, Geschichte: S. 12 ff. Grund und Ursach aus der Schrift, dass eine christliche Versammlung oder Gemeinde Recht und Macht habe, alle Lehre zu urtheilen und Lehrer zu berufen, ein- und abzusetzen. 1523. Walch, B. X. S. 1797 ff. Sendschreiben an den Rath und die Gemeinde der Stadt Prag bei Richter, a. a. O. S. 15. In diesem Sinne abgefasst ist die Leisniger Kastenordnung von 1523, abgedruckt bei Richter, Evangelische Kirchenordnungen des XVI. Jahrh. B. I. (Weimar 1846.) S. 10—15, desgl. »Ordnung der gemeinen Kasten in der löblichen Stadt Maydeburgk« bei Richter, a. a. O. S. 17—18.

stimmt. Es war keine stylgerechte Kuppel, sondern nur ein Nothdach, welches über den unfertigen Bau der jungen Kirche geschlagen wurde.

Obgleich die Reformatoren, wie oben gezeigt, geistliches und weltliches Regiment streng geschieden hatten, so suchten sie nun aus praktischen Gründen die Autorität des Landesherrn in der Kirche zu rechtfertigen. Besonders stark ist darin Melanchthon, welcher seine Gründe bald aus dem römischen und kanonischen Rechte, bald aus dem Naturrechte und den Geboten des alten Testaments, bald aus der thatsächlichen Stellung der Fürsten herleitet (Richter, a. a. O. S. 193). Wiederum einen andern Titel findet man, nicht sowohl in dem allgemeinen Berufe der Fürsten, sondern in ihrer Stellung als vornehmste Glieder, membra praecipua, der Kirche. Darnach wird die Thätigkeit des Fürsten in der Kirche nicht wie eine Beherrschung im weltlichen Sinne, sondern wie ein Dienst aufgefasst, wobei freilich die Grenzen dieses Dienstes, welchen die Fürsten der Kirche zu leisten für schuldig erklärt wurden, nicht zum klaren Bewusstsein kamen. Seitdem der Augsburgische Religionsfrieden 1555 die bischöfliche Gerichtsbarkeit über die Augsburgischen Konfessionsverwandten suspendirt hatte, trat zu der theologischen Berufung auf das göttliche Gebot auch die juristische auf das Reichsrecht, wodurch das Kirchenregiment der Landesherren reichsgesetzlich legitimirt sein sollte. Hierdurch wurde auch das staatsrechtliche Subjekt des Kirchenregiments näher bezeichnet. Während man sonst unter »christlicher Obrigkeit« wohl auch Medialstädte, Grundherren u. s. w. verstanden hatte, waren es jetzt die Reichsstände Augsburgischer Konfession, bezüglich die reichsunmittelbaren Gewalten überhaupt, deren Recht eine gesetzliche Anerkennung erhielt. Seitdem galt das Kircheregiment des Landesherrn in der lutherischen Kirche als ein gemeinrechtliches Institut. Es gab rechtlich keine deutsche evangelische Kirche, auch keine deutsche lutherische Kirche, sondern so viele Landeskirchen, als das Reich unmittelbare Territorien zählte. Das Verhältniss des Landesherrn zur Landeskirche wird richtig so ausgedrückt: »Die Landesherren sind evangelische Kirchenobern, allerdings weil Landesherren, aber nicht als Landesherren; sie üben einen Dienst in der Kirche, zu dem sie wegen ihrer landesobrigkeitlichen Stellung berufen sind, ihr

Kirchenamt ist ein Annex, aber kein Bestandtheil ihrer Landeshoheit.« (E. Herrmann im Staatsw. B. VIII. S. 389.)

War somit über das Subjekt des Kirchenregiments in der evangelischen Kirche kein Zweifel, so bedurfte doch die Ausübung desselben noch weiterer Organe. Diese Organisation erfolgte in der zweiten Hälfte des XVI. Jahrhunderts.

§. 253.

2. Abschluss der evangelischen Kirchonverfassung am Ende des XVI. Jahrhunderts, besonders in den brandenburgischen Landen.

Wenige deutsche Fürsten erfreuten sich, der katholischen Kirche ihres Landes gegenüber, einer so günstigen Stellung wie die Markgrafen von Brandenburg. Von dem Landesherrn hing die Besetzung aller höhern geistlichen Aemter und namentlich der Bischofssitze von Brandenburg und Havelberg ab. Die Diener der Kirche, ihre Besitzungen und Güter waren seiner landesfürstlichen Obrigkeit unterthan; selbst auf die innern kirchlichen Angelegenheiten wurde dem Landesherrn eine bedeutsame Einwirkung gestattet. (Belege bei v. Mühler, a. a. O. S. 26 ff.) Dadurch war das in der Reformation hervortretende Bewusstsein, dass auch die weltliche Obrigkeit einen christlichen Beruf habe, hier mehr vorhanden, als anderwärts; dadurch wurde hier der Uebergang in die neue Ordnung der Dinge so allmälig und unmerklich angebahnt, wie sonst nirgends. Kurfürst Joachim I. erhielt bis zum Jahre 1535 den alten Zustand vollständig aufrecht; dagegen wendeten sich seine Söhne Joachim II. und Johann der Reformation zu und führten dieselbe in ihren Landen durch (B. I. S. 35—36). Als erste Grundlage der brandenburgischen Kirchenverfassung ist »die Kirchenordnung im Churfürstenthum der Marken zu Brandenburg, wie man sich beide mit der Lehre und Ceremonien halten soll« von 1540 anzusehen. (Richter, Kirchenordn. B. I. S. 323—335.)

Da der Bischof von Brandenburg — Matthias v. Jagow — der Reformation beigetreten war und die Kirchenordnung genehmigt hatte, so wurde sein bischöfliches Regiment bis zu seinem Tode erhalten; dagegen musste für die übrigen Theile des Landes, die unter den nicht beitretenden Bischöfen von Havelberg und Lebus standen, ein neues Organ der Kirchenverwaltung geschaffen werden. Dies bestand in einem Konsistorium mit einem General-

superintendenten an der Spitze, welches im Jahre 1543, unter Einwirkung des sächsischen Vorbildes [1], errichtet wurde. Die endliche Feststellung seiner Einrichtung erfolgte jedoch erst durch die Visitations- und Konsistorialordnung vom Jahre 1573 (Richter, Kirchenord. B. II. S. 358 ff.), in welcher der Abschluss der märkischen Kirchenverfassnng zu erkennen ist. Da der Landesherr, als anerkannter Träger der Kirchengewalt, am wenigsten im Stande war, die Kirchenangelegenheiten im Einzelnen selbst zu besorgen, so war die Errichtung von Behörden nöthig, welche ihm in dieser Beziehung zur Seite zu treten hatten. Dies sind die jetzt überall hervortretenden Konsistorien, d. h. vom Landesherrn, als Kirchenobern, bestellte, aus geistlichen und rechtskundigen weltlichen Mitgliedern zusammengesetzte Kollegialbehörden für kirchliche Aufgaben.

Diese zuerst in Sachsen ausgebildete Institution kehrt in der Verfassung der Mark Brandenburg, Pommern und Preussen gleichmässig mit denselben Attributen wieder. Hiernach erscheinen die Konsistorien zuvörderst als geistliche Gerichte, bekleidet mit der Gerichtsbarkeit über die geistlichen Angelegenheiten, besonders in Ehesachen, über die geistlichen Personen und die geistlichen Güter, in demselben Umfange wie die bischöflichen Gerichte der römischen Kirche, von denen sie den Namen entlehnt hatten. Demnächst aber verwalteten sie die übrigen Attribute des Regiments und zwar mit einer ähnlichen Beschränkung wie die Organe der bischöflichen Regierung in der katholischen Kirche, insofern sie in wichtigern Angelegenheiten die Entscheidung des Trägers des Episkopalrechts einzuholen hatten, der mit seinem Geheimen Rath die höchste Instanz bildete. (Richter, Grundlagen S. 41.) In diesem rein büreaukratischen Mechanismus ist für die Verwirklichung der Idee des allgemeinen Priesterthums, von der Luther einst so ganz erfüllt war, kein Raum. Dem landesherrlichen Kirchenregiment und seinen Behörden gegenüber hat weder die einzelne Gemeinde, noch die Landeskirche als solche, ein Organ der Vertretung oder Mitwirkung. In den lutherischen Kirchenordnungen dieser Zeit werden die Gemeinden nie als Subjekte von Rechten, sondern nur als Objekte von Pflichten angesehen.

1) Als Grundlage der Wittenberger Konsistorialverfassung diente ein Gutachten der dottigen Theologen, welches von Justus Jonas verfasst und in Richter's Geschichte S. 82 ff. wörtlich mitgetheilt ist.

Statt der Gemeinde kennt man nur die Parochie, deren Mitglieder, abgesehen von Geld- und Naturalleistungen, nur als Empfangende dem Amte gegenüberstehen, als »der gemeine unverständige Pöbel«, welcher unter der Zucht des Wortes und der Polizei des Regiments steht. Die schwachen Spuren einer Gemeinevertretung, die sich hie und da aus den Anfängen der Reformation erhalten hatten, gingen gänzlich verloren. Selbst die Bestellung der Kirchenvorsteher ging in Brandenburg in die Hände der Patrone über; die Zuziehung von Gemeindedeputirten zur Abnahme der Kirchenrechnungen wurde immer seltener. In der Person des Patrones koncentrirte sich die kirchliche Lokalverfassung, wie in der Person des Landesherrn die kirchliche Gesammtverfassung. (v. Mühler, a. a. O. S. 176.) Ein aktives kirchliches Leben kam weder in grössern noch in kleinern Kreisen zur Entfaltung. In der Theologenkirche des landesherrlichen Territorialstaates erstarrten die edeln Keime der Reformation, nicht nur in Brandenburg und den Ländern, welche jetzt den Bestand der preussischen Monarchie bilden, sondern fast in ganz Deutschland. Nur in einzelnen westlichen Theilen Deutschlands, welche unter dem fortwirkenden Einflusse der schweizerischen, niederländischen und französischen Reformationsideen standen, erhielt sich, in freiern Verfassungsformen, ein regeres kirchliches Gemeindeleben, an welches in bessern Tagen wieder angeknüpft werden konnte.

§. 254.

3. Gesetzgebung und Organisation der evangelischen Kirche im XVIII. und XIX. Jahrhundert.

Obgleich der preussische Staat der Gegenwart aus so vielen einst selbstständigen Ländern zusammengesetzt ist, welche in ihren Kirchenordnungen alle ihr eigenthümliches partikulares Kirchenrecht besassen, so ist doch schon am Ende des XVI. und am Anfange des XVII. Jahrhunderts überall der oben geschilderte Grundzug der Kirchenverfassung, wie er sich in der Brandenburgischen Konsistorialordnung von 1573 ausspricht, zur Geltung gekommen. Die im Herzogthum Preussen fortbestehende Kirchengewalt der der Reformation beigetretenen Bischöfe von Sameland und Pomesamien, die in Pommern bedeutsam hervortretende

Selbstständigkeit der Geistlichen in ihren Synoden verschwindet überall vor der Uebermacht des landesherrlichen Kirchenregiments. Nach dem ältern Territorialstaatsrecht übten die Landstände, je nach der besondern Landesverfassung, auf das Kirchenregiment einen bedeutsamen Einfluss aus, wie auch die meisten Kirchenordnungen unter ihrer Mitwirkung erlassen sind.[1]

Eine andere, wenn nicht verfassungsmässige, jedoch thatsächliche Schranke lag anfangs in den Synoden der Geistlichkeit; letztere fiel mit den Synoden überall hinweg. Seit dem grossen Kurfürsten war es in Brandenburg-Preussen ein Axiom des monarchischen Staatsrechts, dass das jus episcopale dem Landesherrn mit Ausschluss der Landstände zustehe, welches in allen landesherrlichen Verfügungen aufs schärfste betont wurde.[2] Seit den Zeiten des grossen Kurfürsten lenkte derselbe energische Wille den Staat wie die Kirche. Mit dem Kurfürsten Johann Sigismund trat das Brandenburgische Fürstenhaus 1612 zur refor-

---

1) Die Einwirkung des ständischen Elementes tritt in Sachsen bei Errichtung der Konsistorien und später bei einer langen Reihe kirchlicher Gesetze hervor, ja die Landesreversalien enthielten nicht nur, schon seit dem Kurfürsten Moritz, die Versicherung, dass ohne die Bewilligung der Stände in Religionssachen nichts, was Land und Leuten Schaden und Nachtheil bringen könne, geschehen solle, sondern es giebt sogar kirchliche Gesetze, welche von ständischen Deputationen entworfen sind. Richter, Geschichte. S. 113. Moser, Von der Landeshoheit im Geistlichen. S. 74 ff. Pütter, Erörterungen. B. II. S. 75 ff. Andere Beispiele bieten die gesetzlichen Vorgänge in Preussen, die Schleswig-Holsteinsche Kirchenordn. von 1542, die Pommersche von 1543 und die Agende von 1568, die Lüneburgische Kirchenordnung von 1564, die Braunschweigische von 1569, die Lauenburgische von 1585 u. s. w. Selbstverständlich ist es, dass dabei die Landstände nicht als Vertreter der Kirche, sondern als Mittheilnehmer an der weltlichen Gewalt handelten.

2) Nebenrevers an die Pommerschen Stände vom 14. Juni 1654: »wiewohl auch — unsere unterthänigsten Stände keineswegs an dem jure territoriali et episcopali — participiren«. Ein anderes Beispiel bietet die Vorlegung des Entwurfs einer revidirten Konsistorialordnung an die Stände der Mark Brandenburg von 1660: »dass es die Meinung nicht habe, als wenn der Kurfürst hierüber der Stände Consens zu erfordern gehalten wäre, weil dergleichen Ordnungen auszufertigen Ihm als Landesfürsten und dem die jura episcopalia alleinig zustehen, gebühre«. v. Mühler, S. 170. Ein kurfürstliches Schreiben tadelt die preussischen Stände aufs schärfste: »dass sie das uns allein zustehende jus supremum episcopale, höchstes und souveränes Recht circa ecclesiastica anfechten und uns gleichsam vorschreiben wollen, wie wir solches exerciren sollen .... dasjenige aber, was uns am meisten zu Herzen gehet und wir mit nicht geringer Indignation empfinden, ist, dass man sich nicht entblödet unser supremum jus episcopale und souveränes und höchstes Recht circa ecclesiastica und dessen freies exercitium anzufechten«. Richter, Beiträge S. 47.

mirten Kirche über. Da Reformirte und Lutheraner nach Reichsstaatsrecht als Eine Religionspartei galten, so blieb der reformirte Landesherr auch fernerhin Oberhaupt der Landeskirche. Wenn Johann Sigismund in seiner Confessio von 1613 seinen Unterthanen ihren Bekenntnissstand feierlich garantirte, so geschah doch, seit dem grossen Kurfürsten, in bewusster Richtung alles, um das, was die evangelischen Christen trennte, zu beseitigen, um das, was ihnen gemeinsam war, zu verstärken, wobei es freilich an fortwährenden Konflikten mit dem dogmatischen Starrsinn der lutherischen Theologen nicht fehlte.

Diese noch auf der Grundlage des alten Episkopalsystems erwachsene Kirchenpolitik des grossen Kurfürsten fand eine weitere Steigerung in dem am Ende des XVII. Jahrhunderts zur Geltung kommenden Territorialsysteme. Durch dasselbe wurde von nun an der Gang der Kirchengesetzgebung wesentlich mit bestimmt und die Zeit vorbereitet, wobei die Kirche gar nicht mehr als eigene Lebensordnung, sondern als Theil des bürgerlichen Wesens angesehen wurde. Unter dem Einflusse dieser Theorie allein war es möglich, dass im Jahre 1748 nicht blos die Uebertragung der von den Konsistorien geübten streitigen Gerichtsbarkeit, sondern auch die Ueberlassung der Disciplin über die Geistlichen auf die bürgerlichen Gerichte verfügt werden konnte. Vor allem fand diese Theorie Eingang in die Gesetzgebung des A. L.-R., welches im elften Titel des zweiten Theiles »Von den Rechten und Pflichten der Kirchen und geistlichen Gesellschaften« handelt. Bis zu diesem Gesetzbuche bestand für die einzelnen Provinzen des preussischen Staates die grösste Mannigfaltigkeit der kirchlichen Rechtsnormen; allgemeine Gesetze für die Kirche gab es nicht. Das allgemeine Landrecht machte den ersten Versuch, das preussische Kirchenstaatsrecht zu kodificiren. Als leitender Gesichtspunkt wurde festgehalten, dass nur Rechtsgrundsätze, welche ohne Rücksicht auf besondere Provinzen und Religionsparteien angenommen werden könnten, in das Gesetzbuch Aufnahme zu finden hätten und dass die Beziehung auf den Staat dabei den bestimmenden Gesichtspunkt bilde. Seinem ganzen Standpunkte nach beabsichtigte das A. L.-R. keineswegs die provinziellen Kirchenordnungen zu beseitigen, auf welche es vielmehr, wie auf Gewohnheitsrecht und Observanz, häufig genug hinwies. Nur auf dem Gebiete des eigentlichen öffentlichen Rechtes, wo es sich um das Verhältniss von

Staat und Kirche, um Kirchen-Hoheit und Regimentsverfassung, um die leitenden Prinzipien der kirchlichen Verwaltung und des kirchlichen Dienstes handelt, müssen die Grundsätze des A. L.-R. als absolut bindend für den ganzen damaligen Bestand des Staates angesehen werden, wenn man nicht überhaupt die Einheit der Landeskirche ganz aufgeben will. (Ausgeführt von Richter in den Beiträgen S. 15 ff.) Erwähnt ist freilich schon, dass das A. L.-R., einem Zuge seiner Zeit folgend, den organischen Charakter der Kirche, sowie sie Selbstständigkeit ihrer Rechtssphäre verkennt. Nicht von der Kirche, als einer mit selbstständigem Rechte begabten Gemeinschaft, handelt das Landrecht; die Einzelgemeinden sind es, deren rechtliche Beziehungen es ordnet; es kennt keinen andern Zusammenhang zwischen denselben, als denjenigen, welcher durch die Gemeinsamkeit der mit den katholischen Bischöfen in Parallele gesetzten landesherrlichen Konsistorien vermittelt wird. (Suarez sagt: »Es giebt keine allgemeine Kirchengesellschaft im Staate, sondern nur einzelne besondere Gesellschaften, welche durch ein äusseres Band untereinander verknüpft sind.«) Im Geiste des Territorialsystems bilden nicht die Kirchen, sondern lediglich die Parochien den Mittelpunkt der Verfassung, indem es die Kirche nur in den landesherrlichen Konsistorien und den durch das Regiment derselben verbundenen Parochien zur Erscheinung kommen lässt. Ohne weitere theoretische Begründung wird das landesherrliche Kirchenregiment, als etwas zu Recht bestehendes, vorausgesetzt. Man begnügt sich damit, die Wirksamkeit der Konsistorien, welche mit den Bischöfen der katholischen Kirche gleichgestellt und der Oberdirektion des dazu verordneten Departements des Staatsministeriums unterworfen werden, näher zu bestimmen. (A. L.-R. Th. II. Tit. 11. §§. 143—146.)

Noch einen Schritt weiter in der Ausdehnung der Macht des Staates über die Kirche ging man im Anfange dieses Jahrhunderts, als man die aus der alten lutherischen Kirchenverfassung herstammenden Konsistorien aufhob und in Ostpreussen und Litthauen ihre Funktionen einfach auf »die Kriegs- und Domänenkammern« übertrug (1803). Das Publikandum vom 16. December 1808 (B. I. S. 89), welches den Organismus der ganzen Staatsverwaltung neugestaltete, liess in demselben das ganze Kirchenregiment aufgehen, indem es die kirchlichen Angelegenheiten den

Regierungen und in höherer Instanz dem Ministerium des Innern übertrug, mit der Massgabe, dass sie von den erstern durch besondere geistliche und Schuldeputationen, von den letztern in einer besondern Sektion für Kultus und Unterricht besorgt werden sollten.

Der erste Schritt, die Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten wieder selbstständiger zu stellen, lag in der Wiederherstellung der Konsistorien durch die Verordnung vom 30. April 1815 mit der nähern Bestimmung des Wirkungskreises dieser Behörden durch die Instruktion vom 23. Oktober 1817, welche die Funktionen des Kirchenregimentes zwischen den Konsistorien und den Regierungen, nach der Scheidung in äussere und innere Angelegenheiten der Kirche so vertheilte, dass die Regierungen noch tief in die eigentlichen innern Angelegenheiten der Kirche einzugreifen hatten. Ein fernerer Schritt war die Herstellung eines eigenen Ministeriums der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten durch Kabinetsordre vom 3. März 1817, ein dritter die Bestellung von Generalsuperintendenten (K.-O. vom 7. Februar und 29. August 1828) und die Regulirung ihrer Amtsbefugnisse durch Instruktion vom 14. Mai 1829.

Eine lediglich vom landesherrlichen Kirchenregiment ausgehende tiefgreifende Massregel war die Union der beiden evangelischen Bekenntnisse zu Einer evangelischen Landeskirche[1], welche seit länger als einem Jahrhundert durch die Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der preussischen Kirchenbehörden vorbereitet worden war (z. B. durch die Kabinetsordre vom 18. Juli 1798). In der Mehrzahl der östlichen Gebiete bestand von Anfang an das lutherische Bekenntniss allein zu Recht. Seit dem Uebertritt Johann Sigismunds war auch das reformirte Bekenntniss hie und da heimisch geworden, dagegen war die reformirte Kirche in den rheinischen und westphälischen Landen zum Theil im alten Besitzstande. In der Ordre vom 27. September 1817, welche aus Anlass der damals bevorstehenden dreihundertjährigen Jubelfeier der Reformation an die Konsistorien, Synoden

1) Vergl. C. J. Nitzsch, Urkundenbuch der evangelischen Union mit Erläuterungen. Bonn 1853. Schenkel, Der Unionsberuf des evangelischen Protestantismus. Heidelb. 1855. Jul. Stahl, Die lutherische Kirche und die Union. II. Aufl. Berlin 1860. v. Mühler, Geschichte der evangel. Kirchenverf. S. 189 ff. 284 ff. 341 ff. Jakobson, Kirchenr. I. S. 4. Richter, Beiträge. S. 23 ff. Boche-Altmann, a. a. O. S. 136—194.

und Superintendenten erging, sprach König Friedrich Wilhelm III. den Wunsch aus, »dass die beiden langgetrennten Konfessionen zu einer neubelebten einheitlichen evangelischen Kirche, im Sinne ihres heiligen Stifters, zusammentreten möchten«. Unter Hinweisung auf die gleichartigen Bestrebungen seiner Vorfahren, erklärte der König es für seinen Wunsch, »dieses einst vom Sektengeiste gehinderte Werk unter dem Einflusse eines bessern Geistes, welcher das Ausserwesentliche beseitige, und die Hauptsache, worin beide Konfessionen Eins seien, festhalte, zur Ehre Gottes in Seinen Staaten zu Stande gebracht und an der bevorstehenden Jubelfeier der Reformation damit den Anfang gemacht zu sehen«. . . . . Dieses ebenso königliche, als ächt evangelische Wort, welches »Friedrich Wilhelm III. dem Zeitalter aus dem Herzen und von den Lippen nahm«, fand vielfachen Anklang. Zahlreiche Gemeinden traten der Union bei entweder durch Feier des Abendmahles nach Unionsweise oder durch ausdrückliche Beitrittserklärungen. Leider aber unterblieb die anfangs beabsichtigte Einberufung einer Landessynode, welche, nach den Grundsätzen des evangelischen Kirchenrechts, allein ihre Zustimmung zu einem so tief eingreifenden Akte auf förmliche und unanfechtbare Weise hätte geben können. War anfangs der Unionsgedanke mit dem Verfassungsgedanken Hand in Hand gegangen, so glaubte man später, aus kleinlicher Scheu vor repräsentativen Körperschaften jeder Art, mit blossen Verfügungen des Kirchenregiments eine solche Umgestaltung vollziehen zu können, welche die rechtliche Stellung der bestehenden Kirchen vollständig veränderte. Wollte man auch nirgends eigentlichen Zwang anwenden, so liess doch die Formlosigkeit des Beitrittes der einzelnen Gemeinden kein klares, unbestreitbares Recht zu Stande kommen.

So führte die mangelhafte Form der Einführung der Union eine grosse Unklarheit über die kirchenrechtliche Tragweite derselben mit sich, welche später von einer unionsfeindlichen Richtung vielfach zur Umdeutung der Handlungen benutzt wurde, aus denen man früher auf den Beitritt zur Union geschlossen hatte (E. Herrmann, a. a. O. S. 387). Aus diesem Mangel einer korrekten rechtlichen Grundlage ist wesentlich der gehässige Parteistreit, sowie die schwankende Praxis des spätern Kirchenregiments zu erklären. In der Verordnung vom 28. Fe-

bruar 1834 tritt schon eine wesentliche Modifikation des ursprünglichen Gedankens hervor, nach welcher in der evangelischen Kirche zwei Konfessionen gleichberechtigt, dergestalt nebeneinander bestehen sollen, dass die zwischen beiden obwaltenden Differenzen nicht als ein Hinderniss der Vereinigung am Tische des Herrn und der Aufnahme von Genossen der andern Konfession in das Gemeinderecht gelten sollen. Nur soviel steht jetzt als Resultat des Unionswerkes fest, dass die lutherische und die reformirte Kirche in Preussen zu Einer evangelischen Landeskirche verschmolzen sind. Es besteht kein abgesondertes lutherisches, bez. reformirtes Kirchenregiment, sondern alle Gemeinden sind dem Regiment der evangelischen Landeskirche unterworfen. Der Grad der Vereinigung hat aber seine verschiedenen Stufen, insbesondere in Betreff der Fortgeltung der beiderseitigen Bekenntnissschriften. Da der Beitritt zur Union Sache des freien Entschlusses ist, so giebt es auch heut zu Tage noch lutherische und reformirte Gemeinden, welche der Union nicht beigetreten sind, aber auch diese Gemeinden, soweit sie sich nicht ausdrücklich separirt haben[1], bilden mit den der Union beigetretenen zusammen die evangelische Landeskirche; sie stehen gegenwärtig in Gemeinschaft des landesherrlichen Kirchenregiments unter dem Oberkirchenrathe, welchem nach dem Erlass vom 6. März 1852 die Pflicht auferlegt ist »ebensowohl die evangelische Landeskirche in ihrer Gesammtheit zu verwalten, als das Recht der Konfessionen und die auf dem Grunde derselben ruhenden Einrichtungen zu schützen und zu pflegen« (B. I. S. 304).

---

1) Bekanntlich hat sich in Preussen durch Komplikation der Agendensache und der Union eine Separation vollzogen, in deren Folge sich ein eigenes lutherisches Kirchenregiment ausserhalb der Landeskirche gebildet hat, dessen rechtliche Grundlage in »der Generalkoncession für die von der Gemeinschaft der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheraner vom 23. Juli 1845« enthalten ist, welche diesem besondern lutherischen Bekenntnisskreise »unter Gewährung eines Masses von Religionsübung, das in der Grundlage ein exercitium religionis privatum, doch auch manche Momente des exercitium publicum an sich trägt«, die Anerkennung des Staates gab. E. Huschke, Ueber den Sinn der Generalkoncession vom 23. Juli 1845, Breslau 1846, und über die rechtliche Stellung der von der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheraner in den altpreussischen Provinzen vergl. Boche-Altmann §. 17.

§. 255.

4. Die Bestrebungen zum Ausbau der evangelischen Kirchenverfassung in ihrer staatsrechtlichen Bedeutung.[1]

Die Vertiefung unseres Volkslebens, welche unter dem Drucke der Fremdherrschaft und dem Aufschwunge der Freiheitskriege sich vollzog, erweckte in ganz Deutschland auch ein wärmeres religiöses Interesse und hob damit auch den Sinn für kirchliches Leben in allen Kreisen der Nation. Die Auffassung der Kirche, als einer staatlichen Polizeianstalt, zu welcher die Aufklärungsperiode sie herabsetzen wollte, widersprach der Richtung eines Volkes, welches auf allen Gebieten zu den verschütteten Quellen seines nationalen Lebens zurückzukehren suchte. Dieser geistigen Strömung entsprang auch das lebhafte Bewusstsein, dass Kirche und Staat zwei Lebensordnungen von relativer Selbstständigkeit seien, und daraus die Forderung, dass auch die Kirche zur Ausgestaltung ihres eigenthümlichen innern Lebens einer äussern selbstständigen Ordnung bedürfe. Was unter der Ungunst der Zeiten für die deutsche Kirche der Reformation verloren gegangen oder eigentlich nie zur vollen Ausbildung gelangt war, Ausbau der Kirche, als eines eigenthümlichen Organismus, der seinen eigenen, nicht fremden Lebensgesetzen folgen soll, eine auf das Gemeindeprinzip gegründete Kirchenverfassung, kurz eine ächt evangelische Volkskirche wurde das heissersehnte Ziel unserer besten Männer und treuesten Patrioten. Dass auf diese Bestrebungen auch manche äussere Momente anregend einwirkten, wie die freiheitlichere Gestaltung des Staates, die starke Mischung verschiedener konfessioneller Elemente in allen grössern Staaten, wodurch die auf Einheit des Bekenntnisses gegründete konfessionelle

---

1) G. V. Lechler, Geschichte der Presbyterial- und Synodalverfassung seit der Reformation. Leiden 1854. R. W. Dove, Ueber Synoden in der evangelischen Landeskirche Preussens mit besonderer Berücksichtigung des Instituts der Kreissynoden, in dessen Zeitschr. für Kirchenr. II. (1862) S. 131—183 und IV. (1864) S. 131—156. Richter, Beiträge S. 39—62. Jacobson, Kirchenr. S. 139—275. Boche-Altmann, a. a. O. S. 231—306. Die Ansichten des gegenwärtigen Kirchenregiments sind wohl am bestimmtesten zu erkennen in E. Herrmann, Die nothwendigen Grundlagen einer die konsistoriale und synodale Ordnung vereinigenden Kirchenverfassung. Ein Kirchenvortrag. Berlin 1862. Die unmittelbar brennenden Fragen der Gegenwart sind erörtert in »den Synodalfragen. Zur Orientirung über die bevorstehende Generalsynode«, herausgegeben von Hermann Frhr. v. d. Goltz und Dr. Adolf Wach. Bielefeld und Leipzig.

Staatskirche unmöglich gemacht wurde, das Vorbild der reformirten Kirche, welche unter blutigen Verfolgungen die grossen Ueberlieferungen einer freien Presbyterial- und Synodalverfassung bewahrt hatte — versteht sich von selbst. Haupttriebfeder blieb aber doch das innere Bedürfniss, dem neuerwachten kirchlichen Leben auch ein entsprechendes äusseres Gefäss zu bereiten. Es ist bezeichnend, dass in demselben Jahre 1808, wo der Territorialismus in Preussen in der Beseitigung der Konsistorien seinen Höhepunkt erreichte, Schleiermacher es war, welcher den ersten Plan einer presbyterialen und synodalen Kirchenordnung entwarf.[1] Mit ähnlichen Entwürfen trug man sich in kirchlichen wie in staatsmännischen Kreisen in den Jahren vor und nach den Freiheitskriegen, freilich ohne dass diese Bestrebungen von einem merklichen Erfolge gekrönt gewesen wären. Bei den Berathungen, welche seit dem Ende des Jahres 1813 über die Verfassung der evangelischen Kirche stattfanden, wurden synodale Einrichtungen als ein Bedürfniss der Landeskirche bezeichnet und ein Regiment empfohlen, »welches gegründet auf die Presbyterien in den Gemeinden, sich von Distriktssynoden zu Provinzialsynoden unter einem Bischof entwickeln und in der Landessynode unter dem Oberbischofe abschliessen sollte«. Auch hielt König Friedrich Wilhelm III. in verschiedenen Erlassen, z. B. vom 16. November 1816, am Gedanken einer Generalsynode fest. Aber wie in politischen, so auch in kirchlichen Dingen trugen bald die büreaukratischen Ueberlieferungen des alten Polizeistaates den Sieg über den volksthümlichen Geist der Freiheitskriege davon. Alles, was irgendwie eine aktive Betheiligung des Volkes an öffentlichen Angelegenheiten voraussetzte, was in seinen Formen irgendwie an das Repräsentativsystem erinnerte, wurde als »Demagogie«, als »Ausgeburt revolutionärer Grundsätze« gebrandmarkt (B. I. S. 99 ff.).

Die traurige Wendung, welche die öffentlichen Angelegenheiten seit den zwanziger Jahren nahmen, erstickte, wie ein giftiger Mehlthau, die jungen Blüthen der kirchlichen Reformbestrebungen für ein Menschenalter. Die evangelische Kirche blieb eine Staatsanstalt, ihr Regiment ein büreaukratisches. Es ist eine nur aus ausnahmsweise günstigen Verhältnissen zu erklärende Er-

---

1) Vergl. W. Beyschlag, Der Entwicklungsgang der deutsch-evangelischen Kirchenverfassung in den Synodalfragen. Hft. 1. S. 62.

scheinung, dass in diesen Zeiten büreaukratischer Bevormundung und scheuer Aengstlichkeit, die Kirchenordnung für die evangelischen Gemeinden der Provinz Westphalen und der Rheinprovinz vom 5. März 1835« zu Stande kam, welche sowohl alles, was in andern deutschen Staaten seit 1817 auf diesem Gebiete geschaffen worden war, an Freisinnigkeit und innerer Lebenskraft übertraf, als auch seitdem allen folgenden Kirchenordnungen zum Vorbilde gedient hat.[1] Anknüpfend an die alten Ueberlieferungen der Reformation in den klevischen Landen, welche ohne obrigkeitliche Leitung eine selbstständige, von der Gemeinde ausgehende Kirchenverfassung auszubilden verstanden hatte, hat diese Kirchenordnung ihre starke Seite besonders in der grundlegenden Gemeindeordnung, in ihrer folgerichtigen Durchführung des presbyterialen Gedankens, während ihre Schwäche in der synodalen Seite, in dem Verhältnisse der Synode zu den Konsistorien liegt. Je weiter die kirchlichen Angelegenheiten über die Einzelgemeinde hinausreichten, um so mehr machen sich die Fesseln bemerkbar, unter welchen die allgemeine preussische Landeskirche litt. Die in der rheinisch-westphälischen Kirchenordnung von 1835 durchgeführte Vereinigung der Presbyterial- und Konsistorialverfassung wurde seitdem als das erreichbare Ziel aller kirchlichen Reformbestrebungen aufgefasst, denen auch König Friedrich Wilhelm IV., freilich auf seine eigenthümliche Weise, zugethan war.[2] Auf die in den östlichen Provinzen im Sommer 1843 versammelten Kreissynoden und die im Herbste 1844 zusammengetretenen Provinzialsynoden folgte

---

1) Dr. Friedrich Bluhme, Kirchenordn. für die evangelischen Gemeinden der Provinz Westphalen und der Rheinprovinz vom 5. März 1835. In der aus spätern Ergänzungen und Abänderungen besonders vom 22. August 1847, vom 25. August 1853 und vom 25. November 1855 sich ergebenden Fassung. II. Aufl. Bonn 1859. Ueber die Principien der rheinisch-westphälischen Kirchenordnung und über die rechtliche Bedeutung des Art. 15 der preussischen Verfassungsurkunde. Zwei Vorträge, gehalten auf der Bonner Pastoralkonferenz am 2. Juli 1862 von A. Wolters und H. Achenbach. Bonn 1862. Jacobson, Geschichte der Quellen des evangelischen Kirchenrechts von Rheinland und Westphalen. 1844. Auf die Verdienste des nachmaligen Bischofs Ross um die Begründung, des Professors Karl Immanuel Nitzsch um die Ausbildung dieser Kirchenordnung weist hin Beyschlag in dem erwähnten Aufsatze S. 65 ff.

2) Richter, König Friedrich Wilhelm IV. und die Verfassung der evangelischen Kirche. 1861. Die eigenthümlichen Ansichten dieses Königs finden sich besonders niedergelegt in dem von L. v. Ranke herausgegebenen Briefwechsel mit Bunsen. 1873.

1846 die Berufung einer evangelischen Generalsynode nicht nur für die östlichen Provinzen, sondern für die ganze preussische Landeskirche, deren »Glieder zwar nicht Vertreter, aber doch Notabeln der Kirche waren«. Das Resultat dieser sehr gründlichen Verhandlungen war der Entwurf einer Kirchenverfassung, welcher darauf gerichtet war, die bestehende Konsistorialverfassung durch presbyteriale und synodale Einrichtungen zu ergänzen und Formen ins Leben zu rufen, welche der Belebung und Aeusserung des kirchlichen Gemeingeistes dienen sollten.[1] Die Einführung einer Kirchenverfassung nach dem massvollen und sachkundigen Entwurfe der Generalsynode würde, damals vollzogen, unsere evangelische Kirche in einen Zustand versetzt haben, der ein naturgemässes Uebergangsstadium zu grösserer Selbstständigkeit gebildet haben würde. Leider behandelte König Friedrich Wilhelm IV. die Verhandlungen und Beschlüsse dieser Generalsynode wieder nur als »schätzbares Material« und liess ihre Vorschläge unausgeführt.

In dieser völlig unfertigen Lage wurde die evangelische Kirche durch die Krisis des Jahres 1848 überrascht. Kraft eines Erlasses des damaligen Ministeriums der geistlichen Angelegenheiten wurde bereits am 27. März 1848 eine Kommission »zur Ausarbeitung eines Entwurfes einer Presbyterial- und Synodalverfassung« niedergesetzt, welcher als Vorlage für eine zu berufende konstituirende Landessynode dienen sollte.[2] Durch die ernannte Kommission wurde auch der Entwurf eines Wahlgesetzes ausgearbeitet, wobei man unter allgemeiner Uebereinstimmung davon ausging: »dass durch die eingetretene Veränderung der Staatsform auch die gegenwärtig zu Recht bestehende Verfassung der Kirche insoweit in Frage gestellt sei, als sie auf dem Prinzip der landesherrlichen Gewalt beruhe, zugleich aber wurde einmüthig anerkannt, dass die hiernach unabweisbar nothwendig gewordene Umgestaltung der Verfassung nur aus der eigenen That der Kirche hervor-

---

1) Richter. Die Verhandlungen der preussischen Generalsynode von 1846. Leipz. 1847.

2) Richter, Vortrag über die Berufung einer evangelischen Landessynode. Berlin 1848. Die ausführlichste Darstellung dieser ganzen Bestrebungen findet sich, nebst der einschlagenden umfangreichen Literatur, bei Woltersdorf, a. a. O. S. 54—212. I. Buch: Officielle Massnahmen und Kundgebungen vom 18. März bis zum 14. Juli 1848. II. Buch: Die Kritik des Richter'schen Entwurfes einer Wahlordnung.

gehen könne«. Die Berufung einer Landessynode unterblieb. Aber schon in die Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 kam im Art. 12 die Bestimmung: »Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig.« Alle officiellen Erlasse und Erläuterungen gingen damals davon aus: »dass die evangelische Kirche noch nicht selbstständig und Art. 12 somit noch nicht vollzogen, dass eine selbstständige Verfassung die nothwendige Voraussetzung ihrer Auseinandersetzung mit dem Staate sei, dass die Kirche sich selber darüber zu einigen und die Verfassung durch eigene That zu erzeugen habe«. Als dann bei der Revision der Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 auch die Frage der Ausführung des Art. 12 (später Art. 15) zur Sprache kam[1], erkannte der Minister der geistlichen Angelegenheiten an, »dass es die Verpflichtung der noch bestehenden kirchlichen Staatsbehörden sei, dafür zu sorgen, dass auf das baldigste die Ueberleitung der Verwaltung in die Selbstständigkeit der Kirche stattfinde«.

Auf die vielfachen Ueberstürzungen des Jahres 1848 erfolgte auch auf diesem Gebiete eine ebenso gedankenlose, als unproduktive Reaktionszeit.

Die »Grundzüge einer evangelischen Gemeindeordnung für die östlichen Provinzen« von 1850 zeigten, wie man für die erste Grundlage der evangelischen Kirche, die Selbstständigkeit der Gemeinde, jedes Verständniss verloren hatte; sie schufen einen »Gemeindekirchenrath« aber ohne alle Rechte, gewährten aber der Gemeinde nicht einmal die freie Wahl dieser Scheinvertretung, sondern mutheten ihr zu, die Vertreter aus einer vom Pfarrer, Patron und bestehenden Kirchenvorstand entworfenen »bindenden Vorschlagsliste« zu nehmen. Aber diese Grundzüge wurden nicht einmal gesetzlich eingeführt, sondern nur zum beliebigen Gebrauche dargeboten.

Es unterblieben von nun an alle Schritte zur Ausführung des Art. 15. Das Verhältniss der evangelischen Kirche blieb unverändert dasselbe, wie vor der Emanation der Verfassung. Während in den übrigen deutschen Staaten in dieser Zeit mehr oder minder

---

1) Ausführliche Darstellung dieser Verhandlungen bei Woltersdorf, B. IV. S. 295—462.

gelungene evangelische Kirchenverfassungen zu Stande kamen[1] und selbst das katholische Oesterreich am 9. April 1861 seinen evangelischen Gemeinden eine freisinnige Kirchenverfassung verlieh, blieb auch hier der erste evangelische Staat Deutschlands vollständig zurück. Erst mit dem Regierungsantritte des Prinz-Regenten, unter dem Ministerium v. Bethmann-Hollweg, kam in Preussen die kirchliche Verfassungsfrage wieder in Fluss, indem man (Erlass vom 6. November 1858) von dem Gesichtspunkt ausging: dass das Kirchenregiment des Landesherrn und die Behörden, welche der Landesherr zur Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten eingesetzt habe, allerdings den Kern der gegenwärtigen Kirchenverfassung bildeten, aber nur um von da aus zu einer Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche, zu einer Ergänzung und Vervollständigung der Kirchenverfassung durch die Synoden zu gelangen, welche von dem Kirchenregiment stufenweise zu schaffen seien.

Auf diesem Wege schritt man langsam vorwärts. Die für die östlichen Provinzen dargebotene Gemeindeordnung wurde durch Allerh. Erlass vom 27. Februar 1860 obligatorisch gemacht; auch auf Grund derselben Kreissynoden aus Geistlichen und Aeltesten gebildet, welche für jede der östlichen Provinzen durch einen Allerhöchsten Erlass ins Leben gerufen wurden.[2] In weiterer Verfolgung des eingeschlagenen Weges bestimmte dann der Allerh. Erlass vom 5. Juni 1869: »dass zur Förderung der Neugestaltung der evangelischen Kirchenverfassung in den sechs östlichen Provinzen des Staates ausserordentliche Provinzialsynoden abgehalten werden sollten, denen die Revision der bisher ergangenen Verordnungen über die Gemeinde- und Kreissynodalverfassung, sowie die zu treffenden Anordnungen über die Einrichtung von Provinzialsynoden zur Begutachtung vorzulegen sei«. Diese ausserordentlichen Provinzialsynoden sind alsdann zusammengetreten und haben ihre Gutachten abgegeben; aber erst nach der grossen Katastrophe des deutschen Krieges von 1870 erhielt das abermals ins Stocken gerathene Werk einen glücklichen Fortgang, nachdem

1) Vergl. R. W. Dove, Sammlung der wichtigern neuen Kirchenordnungen, Kirchenverfassungsgesetze, Synodal- und kirchlichen Gemeindeordnungen des evangelischen Deutschlands. Tübingen 1865.

2) Allerh. Erlasse vom 5. Juni 1861 (G.-S. 1861 S. 273), vom 5. April und vom 21. Juni 1862 (G.-S. 1862 S. 134 und 223) und vom 13. Juni 1864 (G.-S. 1864 S. 356) sämmtlich bei Boche-Altmann, S. 236—241, abgedruckt.

Präsident E. Herrmann, welcher seit einem Menschenalter für den Ausbau unserer Kirchenverfassung in evangelischem Sinne gearbeitet hatte, an die Spitze des Oberkirchenrathes berufen worden war. Aus den Berathungen des letzteren und langen Konferenzen mit dem Kultusministerium sind endlich »die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen«, sowie »die Verordnung über die Berufung einer ausserordentlichen Generalsynode für die acht ältern Provinzen« hervorgegangen, welche durch Allerh. Erlass vom 10. September 1873 publicirt worden sind. In diesem Allerh. Erlasse wird ausdrücklich erklärt, dass der König »kraft der ihm als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments zustehenden Befugnisse dieser Kirchengemeinde- und Synodalordnung seine Sanktion ertheilt und dieselbe als kirchliche Ordnung verkündet habe«.

Im Gegensatz zu der frühern radikalen Auffassung, welche das landesherrliche Kirchenregiment durch die Verfassungsurkunde ohne weiteres als beseitigt ansah, selbst ehe etwas anderes an seine Stelle getreten war, besteht nach der richtigen Ansicht das landesherrliche Kirchenregiment allerdings fort, ja es bildet bis auf den heutigen Tag das rechtliche Fundament unserer evangelischen Kirchenverfassung, aber es ist verpflichtet, thunlichst bald die nöthigen Einleitungen zu treffen, um die Selbstständigkeit der evangelischen Kirche gesetzlich herzustellen.

Nicht nur der jetzt aufgehobene Art. 15, sondern eine richtige Auffassung der Fundamentalsätze des evangelischen Kirchenrechts macht es zur unabweislichen Pflicht des Kirchenregiments, der evangelischen Kirche ein aus ihr selbst hervorgehendes, mitbeschliessendes Organ anzuerschaffen, in dessen Ermangelung ihre Verfassung stets als eine unorganische, unfertige Nothverfassung erscheinen wird. Die evangelische Kirche kann niemals eine rein monarchische, absolutistische Verfassung annehmen und ertragen, ohne ihr Wesen zu verläugnen. Selbst die langjährige Uebung einer solchen absoluten Gewalt würde keinen wahren Rechtszustand erzeugen, sondern ein Missbrauch sein, dessen Abstellung jeder Zeit gefordert werden kann. Die evangelische Kirche ist nur als normal konstituirt anzusehen, wenn ein aus ihr hervorgegangenes Organ eine entscheidende Stimme bei der

Ordnung ihrer Angelegenheiten abzugeben hat. Wenn auch thatsächlich, besonders unter der Herrschaft des Territorialsystems, die Landesherren sich angemasst haben, unbeschränkt über die innersten Angelegenheiten der Kirche autokratisch zu verfügen; grundsätzlich hat die evangelische Kirche dem landesherrlichen Regiment niemals die volle gesetzgebende Gewalt beigelegt. Darüber sind jetzt alle kirchenrechtlichen Autoritäten, Herrmann, v. Scheurl, Richter, Dove, einig: »dass bei jeder Gesetzgebung im Gebiete der Lehre und der Liturgie, in welcher die erstere sich verkörpert, sowie bei jeder wesentlichen Veränderung der Verfassung das Prinzip der evangelischen Kirche es fordert, dass die entscheidende Stimme der Kirche selbst verbleibe. . . . Vor allem können Veränderungen in der Verfassung der Landeskirche und den mit der Lehre zusammenhängenden Ordnungen nicht blos aus dem Willen des Regiments hervorgehen, sondern bedürfen der Zustimmung des Lehramts und der Gemeinden«. So lange es aber der evangelischen Kirche thatsächlich an einem Gesammtorgane fehlt, so ist das bestehende Kirchenregiment berechtigt und verpflichtet, nach bestem Wissen und Gewissen, aus eigener Initiative ein solches herzustellen. Der König handelt hier nicht als konstitutionelles Staatsoberhaupt, sondern als Träger des bis jetzt zu Recht bestehenden Kirchenregiments. Darum ist die Verordnung über die Berufung einer ausserordentlichen Generalsynode vom 10. September 1873 ohne Zustimmung der Kammern in der Gesetzsammlung verkündigt; sie ist Gesetz, aber Kirchengesetz, nicht Staatsgesetz. Für dieses eine und letzte Mal muss das Kirchenregiment, wenn überhaupt etwas zu Stande kommen soll, formell oktroyiren und sich mit der stillschweigenden Zustimmung der Kirche begnügen. Aber es ist dies zum letzten Male, dass das landesherrliche Regiment im Nothstande einseitig vorschreiten darf. Ist in der Generalsynode ein Centralorgan ins Leben getreten, so fällt von diesem Augenblick jeder Rechtsgrund hinweg, mit einseitigen Massregeln weiter vorzugehen.

Nicht die ganze Gemeinde- und Synodalordnung vom 10. September 1873 wurde den Häusern des Landtages zur Genehmigung vorgelegt; sie waren als Kirchengesetze ohne Betheiligung des Staates zu Recht bestehend, einen Standpunkt, welchen die Staatsregierung in ihren Motiven bei Vorlage dieser

Gesetze einnahm (»Soweit sie sich hierbei auf das kirchliche Gebiet beschränkt, rein kirchlichen Inhalts ist, fällt ihre Festsetzung lediglich der kirchlichen Gesetzgebung anheim«,) und welcher auch von beiden Häusern des Landtages grundsätzlich anerkannt wurde; dagegen bedurfte die neue Kirchengemeinde- und Synodalordnung in einzelnen Punkten allerdings der staatlichen Genehmigung (»Um sie nach allen Seiten hin in Vollzug zu setzen, reicht indessen ihre kirchliche Konstituirung nicht aus,«), nemlich soweit es sich handelte »um die Vertretung der Gemeinden nach aussen und um vermögensrechtliche Beziehungen, um die Verwaltung des Kirchenregiments, um die Rechtsverhältnisse des Patronats und um das kirchliche Besteuerungsrecht, um die Pflicht der Gemeinde- und Kirchenkassen zur Aufbringung der für kirchliche Zwecke erforderlichen Mittel und endlich, soweit es darauf ankam, diejenigen staatsgesetzlichen oder auf staatlicher Anerkennung beruhenden Normen zu beseitigen, welche der neuen kirchlichen Ordnung entgegenstanden.« Einen in diesem Sinne ausgearbeiteten Gesetzentwurf legte die Staatsregierung 1874 dem Landtage vor. Das Abgeordnetenhaus bestätigte aber nicht die ganze Regierungsvorlage, sondern nur die Gemeindeordnung, verschob aber die Bestätigung der Kreis- und Provinzial-Synodalordnung bis zur Verständigung über die Generalsynodalordnung.

So kam das Gesetz vom 25. Mai 1874 betreffend die evangelische Gemeinde- und Synodalordnung zu Stande[1], welches in §. 7 verfügt: »Wegen der den Kreis- und Provinzialsynoden und deren Vorständen in der evangelischen Kirchengemeinde- und Synodalordnung vom 10. September 1873 zugewiesenen Rechte bleibt die staatsgesetzliche Regelung, soweit es deren bedarf, vorbehalten.«

---

1) Dr. A. Wach, Das Gesetz vom 25. Mai 1874, betreffend die evangelische Gemeinde- und Synodalordnung in den Synodalfragen, Heft 2. S. 70—92. Ueber die dabei einschlagenden staats- und kirchenrechtlichen Fragen wichtig sind auch die Verhandlungen beider Häuser, vor allem der Bericht der Kommission des Abgeordnetenhauses (Drucksachen Nr. 168 der I. Session 1873/74). Stenographische Berichte des Hauses der Abgeordneten 56. Sitzung vom 1. Mai 1874. S. 1350 ff.; Referent Miquél bemerkte: »Die Kommission hat sich zustimmend verhalten, gegenüber dem ganzen Vorgehen der Staatsregierung, bez. des evangelischen Kirchenregiments, in Beziehung auf die Form und Art der Einführung der Kirchengemeinde- und Synodalordnung.« Vergl. auch die Auseinandersetzung des Staatsministers Dr. Falk im Herrenhause. Stenogr. Berichte des Herrenh., 23. Sitzung am 16. Mai 1874. S. 349—354.

Unterdessen schritt das Kirchenregiment im Ausbau der Verfassung Schritt für Schritt weiter. Durch Allerh. Erlass vom 1. Juni 1874 erfolgte die Bildung der Wahlkreise für die Provinzialsynoden. Im Herbste 1874 fanden die Wahlen zu den Provinzialsynoden statt, welche im Winter 1875 in allen acht ältern Provinzen zusammentraten und die Wahlen zu der ersten ausserordentlichen Generalsynode vornahmen. Nachdem die vom König zu denominirenden 30 Mitglieder ernannt waren, wurde die ausserordentliche Generalsynode am 24. November 1875 zu Berlin eröffnet und ihr der wohlvorbereitete Entwurf einer Generalsynodalordnung Seitens des Kirchenregiments nebst Motiven vorgelegt.

Durch die s. g. Schlussbestimmungen war in den untern Stufen der kirchlichen Organe indessen eine Veränderung in der Zusammensetzung vorgenommen worden, welche die Vermehrung des s. g. Laienelementes in den Synoden, eine angemessene Berücksichtigung der an Seelenzahl stärkern Gemeinden und Kreise, die Wahl der Kreissynodalen durch die vereinigten Gemeindeorgane bezweckten. Obgleich gerade diese Bestimmungen vom rechtlichen, wie vom kirchenpolitischen Standpunkte aus, viele Anfechtungen erfuhren, so wurde doch die ganze Vorlage einschliesslich der Schlussbestimmungen mit mannigfachen, nicht sehr wesentlichen Veränderungen am 18. December 1875 von der Versammlung angenommen (mit 134 gegen 62 Stimmen). Durch Allerh. Erlass vom 20. Januar 1876, »betreffend die Einführung einer Generalsynodalordnung für die evangelische Landeskirche der acht ältern Provinzen der Monarchie«, ertheilte der König »kraft der ihm als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments zustehenden Befugnisse der als Anlage beifolgenden Generalsynodalordnung für die evangelische Landeskirche der acht ältern Provinzen der Monarchie seine Sanktion und verkündete dieselbe als kirchliche Ordnung«.[1] Mit Recht sagt dieser Erlass: »Das wichtige Werk einer selbstständigen Verfassung für die evangelische Landeskirche ist hiermit in allen Entwicklungsstufen be-

---

1) Diese neue Generalsynodalordnung weicht, abgesehen von Fassungsänderungen, nur in einem wichtigen Punkt von den Beschlüssen der Generalsynode ab, indem die von derselben im §. 36 den Synodalvorständen vorbehaltene Mitwirkung bei Besetzung der kirchenregimentlichen Aemter wieder auf die Vorschläge für die Superintendenturen beschränkt wurde.

gründet; überall sind den Gemeindegliedern wesentliche Befugnisse der Theilnahme an der kirchlichen Gesetzgebung und Verwaltung übertragen. Soweit es zur Ausführung der Generalsynodalordnung nicht noch einer Mitwirkung der Landesgesetzgebung bedarf, wegen deren Herbeiführung von mir das Erforderliche veranlasst ist, hat der evangelische Oberkirchenrath mit dem Minister der geistlichen Angelegenheiten wegen dieser Ausführung die weitere Einleitung zu treffen. «

Das Verfahren war also hier ganz dasselbe, wie bei der Verkündigung der Kirchengemeinde- und Synodalordnung vom 10. September 1873. Das Kirchengesetz wurde kraft des landesherrlichen Kirchenregiments erlassen. Nur die Punkte, welche in die staatliche Rechtsordnung eingriffen, wurden der staatlichen Gesetzgebung überwiesen. Es kam nun darauf an, »die aus der Berathung mit der ausserordentlichen Generalsynode hervorgegangenen, am 20. Januar 1876 kirchenregimentlich vollzogene Ordnung in Verbindung mit den Synodalabschnitten der Ordnung vom 10. September 1873 wegen Ertheilung der staatlichen Sanktion darauf zu prüfen, ob und wie weit letztere als erforderlich zu erachten ist«. Der den Häusern am 12. Februar 1876 mit Motiven vorgelegte Gesetzentwurf, »betreffend die evangelische Kirchenverfassung der acht ältern Provinzen der Monarchie« (Verhandlungen des Abgeordnetenhauses 1876. Anlagen B. I. Nr. 31. S. 375 ff.) enthält in seinem ersten Theile die Resultate dieser Prüfung Seitens der Staatsregierung, einer Prüfung, die nach ganz denselben Gesichtspunkten erfolgt ist, welche bei dem Gesetze vom 25. Mai 1874 unter Zustimmung des Landtages als die richtigen anerkannt worden sind. Der Entwurf hatte aber noch Weiteres zu berücksichtigen. Durch die der evangelischen Kirche gewährte grössere Selbstständigkeit in der Verwaltung ihrer Angelegenheiten wurde eine neue Formulirung des staatlichen Aufsichtsrechtes nöthig. Auch war »die Neuregelung der Ressortverhältnisse zwischen den Staatsbehörden einerseits und den Kirchenbehörden andrerseits staatlicher Anordnung vorbehalten worden«. Mit diesen Fragen beschäftigt sich der zweite Theil dieses Staatsgesetzes, welches, nach erfolgter Zustimmung beider Häuser des Landtages, am 3. Juni 1876 verkündigt wurde. Erst mit diesem Gesetze erhielt die evangelische Kirchenverfassung der acht ältern Provinzen ihren staatsrechtlichen Abschluss. Während die dadurch begründete

innere Organisation der Kirche lediglich dem Kirchenrecht anheimfällt, hat es das Staatsrecht nur mit den Beziehungen zu thun, welche durch diese neue Kirchenverfassung zwischen dem Staate und der evangelischen Kirche gegeben sind.[1]

§. 256.

5. Die heutige evangelische Kirchenverfassung vom staatsrechtlichen Gesichtspunkte aus.

Die gegenwärtig im preussischen Staate begriffenen evangelischen Kirchengemeinschaften haben bis auf den heutigen Tag keine einheitliche Verfassung, indem sämmtliche im Jahre 1866 neuerworbenen Länder ihre frühere Kirchenverfassung beibehalten haben. Die Landeskirchen der neuerworbenen Gebietstheile bestehen als solche unverändert fort, sie haben mit der evangelischen Landeskirche der ältern preussischen Provinzen keinen Zusammenhang und stehen deshalb auch nicht unter dem evangelischen Oberkirchenrathe, sondern unter dem Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten. Das einzige Band, welches sie verbindet, ist die Person des Königs, auf welchen das oberste Kirchenregiment der frühern Landesherren übergegangen ist. Er

---

1) Für die Geschichte der Generalsynode: Verhandlungen der ausserordentlichen Generalsynode der evangelischen Landeskirche Preussens nebst Anlagen. Berlin 1876. Werthvolle Berichte geben: Prof. D. H. von der Goltz, Bericht über die Generalsynode an die evangelischen Gemeinden. Berlin 1876. Die ausserordentliche Generalsynode der evangelischen Landeskirche in Preussen. Referat und Korreferat von Prof. D. Beyschlag und Prof. Dr. Köstlin. Halle a. S. 1876. Fr. Fabri, Nach der Generalsynode, Betrachtungen über die evangelische Landeskirche in Preussen. Gotha 1876. W. Schrader, Die ausserordentliche Generalsynode der altpreussischen Landeskirche und das preussische Staatsgesetz über die evangelische Landeskirche, in den deutsch-evangelischen Blättern von Beyschlag und Wolters (Jahrg. I. Heft 1.). Die preussische Generalsynode, in der Zeitschr. für Protestantismus und Kirche. Erlangen 1876. B. LXXI. 5. Heft. S. 257—284. Die Gesetze und Institutionen über die evangelische Kirchenverfassung in den acht ältern Provinzen der Monarchie. Mit Anmerkungen zur Nachweisung der gegenseitigen Beziehungen der Gesetze. Nach den amtlichen Quellen. Mit Sachregister. Berlin 1876 (R. v. Decker). R. Höinghaus, Die evangelische Kirchengemeinde-, Synodal- und Generalsynodalordnung für Preussen nebst den dazugehörigen Gesetzen und Verordnungen. Berlin 1876. Für die Entstehung des Gesetzes vom 3. Juni 1875, betreffend die evangelische Kirchenverfassung, wichtig sind die Verhandlungen beider Häuser des Landtages. Vergl. besonders die dem Regierungsentwurf beigegebenen Motive (Anlage B. I. Nr. 3) und den von Gneist erstatteten Kommissionsbericht (Anl. 1876. B. II. Nr. 153. S. 1065 ff.).

ist auch in dieser Beziehung an die Stelle des Königs von Hannover, des Kurfürsten von Hessen, des Herzogs von Nassau, des Frankfurter Senates u. s. w. getreten und übt das Kirchenregiment, innerhalb jeder Landeskirche, nach deren verfassungsmässigen Bestimmungen aus.[1]

Die neue Kirchenverfassung erstreckt sich auf die evangelische Landeskirche der acht ältern Provinzen. »Der Bekenntnissstand und die Union in den genannten Provinzen und den dazugehörenden Gemeinden werden durch dieses Verfassungsgesetz nicht berührt.« Es ist dies Gebiet der Umfang der preussischen Landeskirche vor dem Jahre 1866. Ausgeschlossen bleiben in den acht ältern Provinzen nur die kirchlichen Bildungen, welche nicht der evangelischen Landeskirche angehören. Als die wichtigsten kirchenstaatsrechtlichen Grundsätze der neuen Verfassung sind hervorzuheben:

a) Aufrechterhalten ist das früher viel angefochtene landesherrliche Kirchenregiment, welches bei dem grossen Gebietsumfange, bei den keineswegs überwundenen konfessionellen Spaltungen und den weit auseinander gehenden Richtungen, der evangelischen Landeskirche in Preussen allein Einheit, festen Halt und Unparteilichkeit der Kirchenregierung verbürgen kann. Wenn die Erfahrung dafür spricht, dass die kirchenregimentlichen Befugnisse am besten in der Hand des evangelischen Königs aufgehoben sind, so muss doch anerkannt werden, dass der König dieselben, als verfassungsmässiges Organ der Kirche, nicht kraft einer ihm an und für sich zustehenden monarchischen Gewalt innehat. Die Schablone der Monarchie, auch der konstitutionellen, erscheint für die evangelische Kirche unabwendbar. Der König erscheint auf diesem Gebiete nicht als Monarch oder Oberhaupt des Staates, sondern als »Träger ganz bestimmter auf die Leitung der Gesammtgemeinde bezüglicher Befugnisse«. Darum muss das Kirchenamt des Königs auch äusserlich möglichst bestimmt von seinen Befugnissen als Staatsoberhaupt geschieden werden. Dies geschieht dadurch, dass seine kirchenregimentlichen Akte

1) Die Literatur über die Verfassung dieser verschiedenen Landeskirchen findet sich bei v. Rönne, Staatsr. B. I. Abth. 2. §. 195. S. 670 ff. Vergl. besonders auch E. Friedberg, Die evangelische und katholische Kirche der neu einverleibten Länder. Halle a. S. 1867. Paul Hinschius, Die evangelische Landeskirche in Preussen und die Einverleibung der neuen Provinzen. Berlin 1867. E. Herrmann, in den Göttinger gelehrten Anz. 1867. Stück 14. S. 537.

nicht mehr durch einen Staatsminister, sondern durch den Präsidenten des Oberkirchenraths gegengezeichnet werden.

b) Zum ersten Male in der deutschevangelischen Kirche ist in der neuen preussischen Kirchenverfassung der kirchliche Charakter der kirchlichen Gesetzgebung anerkannt, welche sonst stets mit der staatlichen Gesetzgebung vermischt und als Appendix derselben behandelt wurde. Landeskirchliche Gesetze werden von dem Könige als Träger des Kirchenregiments, nicht als Staatsoberhaupt erlassen. Landeskirchliche Gesetze bedürfen der Zustimmung der Generalsynode, welche auch das Recht hat, solche Gesetze vorzuschlagen. Ein Kirchengesetz erhält seine verbindliche Kraft durch die Verkündung in dem unter Verantwortlichkeit des evangelischen Oberkirchenrathes erscheinenden kirchlichen Gesetz- und Verordnungsblatt. Damit ist die Selbstständigkeit der kirchlichen Gesetzgebung innerhalb ihrer Sphäre anerkannt.

Da aber diese neukonstituirte kirchliche Gesetzgebung auch in die staatliche Sphäre übergreifen und bei ihrem grossen Einflusse auf Millionen von Gläubigen dem Staate gefährlich werden kann, so bedarf der Staat, diesem selbstständigen Gesetzgebungsrecht der Kirche gegenüber, einer Garantie, dass dies nicht geschehe. Während, andern Kirchengemeinschaften gegenüber, diese in der Form eines nachträglich zu ertheilenden Placet, bez. eines Veto gegen schon zu Stande gekommene Kirchengesetze gefunden wird, verlangt die enge Beziehung der evangelischen Landeskirche zum Staate, vor allem die Doppelstellung des Königs, als Staatsoberhaupt und als Träger des Kirchenregimentes, dass der immerhin mögliche Konflikt zwischen staatlicher und kirchlicher Gesetzgebung bereits im Keime erstickt werde. »Es darf nicht dazu kommen, dass der König in seinem staatlichen Berufe nachher veranlasst wird, dem zu widersprechen, was er vorher in seinem kirchlichen Berufe, als oberster Träger des Kirchenregiments gethan hat.«[1]

Es kann dies nur dadurch geschehen, dass einem verantwortlichen Minister die Prüfung überlassen wird, ob ein von der Synode

---

1) Ueber das Angemessene einer solchen Kautel, welche aus Missverständniss ihrer staatsrechtlichen Bedeutung manche Anfechtung erfuhr, vergl. die Verhandlungen der Generalsynode S. 158 ff., besonders die Ausführungen des Präs. Dr. Herrmann, des Ministerialdirektors Dr. Förster, auch des Verfassers.

angenommener Gesetzentwurf nicht Staatsgesetzen widerstreite oder wichtige staatliche Interessen verletze. Erst wenn diese Prüfung günstig ausgefallen ist, darf der Entwurf vom Oberkirchenrath dem König zur Sanktion vorgelegt werden.

Eine derartige Garantie wurde in die Generalsynodalordnung §. 6. Abs. 3 selbst aufgenommen, dann aber im Gesetz betreffend die evangelische Kirchenverfassung vom 3. Juni 1876 Art. 13 noch erweitert und verschärft: »Kirchliche Gesetze und Verordnungen, sie mögen für die Landeskirche oder für einzelne Provinzen oder Bezirke erlassen werden, sind nur soweit rechtsgültig, als sie mit einem Staatsgesetze nicht im Widerspruche stehen. Bevor ein von einer Provinzialsynode oder von einer Generalsynode beschlossenes Gesetz (eigentlich Gesetzentwurf) dem Könige zur Sanktion vorgelegt wird, ist durch eine Erklärung des Staatsministeriums festzustellen, dass gegen das Gesetz von Staatswegen nichts zu erinnern ist. In der Verkündigung ist diese Feststellung zu erwähnen.«

c) Neue wichtige Rechte sind der Generalsynode und dem Synodalvorstande auch in finanzieller Beziehung beigelegt. Besonders erfolgt nach §. 14 der Generalsynodalordnung »die Bewilligung neuer Ausgaben für landeskirchliche Zwecke, soweit sie durch Umlagen auf die Kirchenkassen oder Kirchengemeinden gedeckt werden sollen, im Wege der kirchlichen Gesetzgebung«. Damit ist der evangelischen Kirche zum ersten Male in Preussen ein wahres Besteuerungsrecht eingeräumt. Einem solchen gegenüber glaubte die Staatsgewalt aus staats- und volkswirthschaftlichen Gründen noch stärkere Garantien verlangen zu müssen, als bei der übrigen kirchlichen Gesetzgebung.

Was zunächst die von den Provinzialsynoden beschlossenen neuen kirchlichen Ausgaben zu provinziellen Zwecken betrifft, so bedarf »sowohl der Beschluss über die Bewilligung der Ausgabe, als die Matrikel der Bestätigung durch die Staatsbehörde. Die Bestätigung ist insbesondere (etwa auch aus andern Gründen?) zu versagen, wenn Bedenken hinsichtlich der Ordnungsmässigkeit des Beschlusses, der Angemessenheit des Vertheilungsmassstabes oder der Leistungsfähigkeit des Bezirkes bestehen.« (§. 11.) Hinsichtlich landeskirchlicher, durch die Generalsynode beschlossener Steuergesetze war die Staatsregierung der Ansicht, dass die im Art. 13 vorgeschriebene negative Erklärung des

Staatsministeriums, dass gegen ein Gesetz von Staatswegen nichts zu erinnern sei, hier nicht ausreiche, sondern dass zur Gültigkeit kirchlicher Steuergesetze die positive Zustimmung des Staatsministeriums unerlässlich sei. Daher verfügte Art. 15: »Kirchengesetze, durch welche neue Ausgaben zu landeskirchlichen Zwecken bewilligt werden, und die endgültige Vereinbarung zwischen der Generalsynode und der Kirchenregierung über die Vertheilung der Umlage auf die Provinzen, bedürfen, bevor sie dem Könige zur Sanktion vorgelegt werden, der Zustimmung des Staatsministeriums. Die Zustimmung ist in der Verkündigungsformel zu erwähnen.« Auch glanbte man Seitens des Abgeordnetenhauses dafür noch eine besondere Garantie haben zu müssen, dass das neu eingeräumte Besteuerungsrecht in Folge der mannigfaltigen Wünsche und Bedürfnisse der Kirche und des Kirchenpersonals nicht allzuweit ausgedehnt werde. Man fand dieselbe in der Festsetzung eines Maximalmassstabes, dessen Erhöhung nur durch ein neues Staatsgesetz erfolgen könne. Art. 16: »Die Gesammtsumme der auf Grund der Art. 10 Nr. 3 und 14 Nr. 2 zu beschliessenden Umlagen darf (abgesehen von den Synodalkosten) für provinzielle und landeskirchliche Zwecke vier Procent der Gesammtsumme der Klassen- und Einkommensteuer der zur evangelischen Landeskirche gehörigen Bevölkerung nicht übersteigen. Wie viel von den innerhalb dieser Grenzen zulässigen Umlagen durch die Provinzialsynoden und wie viel durch die Generalsynoden ausgeschrieben werden kann, wird durch landeskirchliche Gesetze bestimmt. Kirchengesetze, welche diesen Procentsatz überschreiten, bedürfen der Bestätigung durch ein Staatsgesetz. Dasselbe gilt, wenn Kirchengesetze eine Belastung der Gemeinden zu Gemeindezwecken anordnen oder zu Folge haben.« Art. 17: »Kirchengesetze, durch welche die Einkünfte des Kirchenvermögens oder der Pfarrpfründen zu Beiträgen für kirchliche Zwecke herangezogen werden, dürfen die Pfründeninhaber in ihren schon vor Erlass dieses Gesetzes erworbenen Rechten nicht schmälern, müssen die Heranziehung in den einzelnen Kategorien der Kirchenkassen oder Pfründen nach gleichen Procentsätzen anordnen und bedürfen, bevor sie dem Könige zur Sanktion vorgelegt werden, der Zustimmung des Staatsministeriums. Die Zustimmung ist in der Verkündigungsformel zu erwähnen.«

d) Nach den Grundsätzen des bisher geltenden A. L.-R. hatte nur die lokal organisirte Kirchengesellschaft das Recht, Vermögen zu besitzen, zu erwerben und zu verwalten. Die die gesammten lokalen Kirchengesellschaften umfassende Kirche, die evangelische Landeskirche, entbehrte einer solchen Befugniss, wenigstens war eine solche bestritten. Diese ist ihr jetzt durch Art. 19 gegeben: »Die Vertretung der evangelischen Landeskirche in ihren vermögensrechtlichen Angelegenheiten erfolgt durch den evangelischen Oberkirchenrath unter Mitwirkung des Generalsynodalvorstandes (§. 36 Nr. 4 der Generalsynodalordnung vom 20. Januar 1876). Die Befugniss zur Aufnahme von Anleihen ist darin nicht inbegriffen. Schriftliche Willenserklärungen, welche die Landeskirche Dritten gegenüber rechtlich verpflichten, bedürfen in ihrer Ausfertigung des Vermerkes, dass der Generalsynodalvorstand bei dem Beschlusse mitgewirkt hat, der Unterschrift des Präsidenten des evangelischen Oberkirchenraths oder dessen Stellvertreters und der Beidrückung des Amtssiegels.«

e) Aufgehoben wird durch dasselbe Gesetz die bisher in Preussen bestehende, theoretisch ebenso unhaltbare, als praktisch unzweckmässige Trennung der s. g. äussern und innern Kirchenangelegenheiten und ihre Vertheilung an verschiedene Behörden. Art. 21 sagt: »Die Verwaltung der Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche geht, soweit solche bisher von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten und von den Regierungen geübt worden ist, auf den evangelischen Oberkirchenrath und die Konsistorien, als die Organe der Kirchenregierung über. Der Zeitpunkt und die Ausführung des Uebergangs bleibt Königlicher Verordnung vorbehalten. Veränderungen der kollegialen Verfassung dieser Organe bedürfen der Genehmigung durch ein Staatsgesetz« (Generalsynodalordnung §. 7 Nr. 5).

Aus diesem grundsätzlichen und allgemeinen Ausdruck folgt, dass alle kirchlichen Angelegenheiten übergehen, soweit nicht ausdrücklich und speziell in diesem Entwurfe Vorbehalte für die Staatsbehörden gemacht sind, was in den folgenden Artikeln geschieht. Art. 23: »Den Staatsbehörden verbleibt 1) die Anordnung und Vollstreckung der zur Aufrechterhaltung der äussern kirchlichen Ordnung erforderlichen polizeilichen Vorschriften; 2) die Regelung der streitigen Kirchen-, Pfarr- und Küstereibausachen, sowie die Vollstreckung der einstweiligen Entscheidungen in diesen Sachen;

3) die Beitreibung kirchlicher Abgaben; 4) die Leitung der Kirchenbuchführung, soweit die Kirchenbücher noch zur Beurkundung des Personenstandes dienen; 5) die Ausstellung von Attesten über das Vorhandensein derjenigen Thatsachen, welche den Anspruch auf Kostenfreiheit begründen; 6) die Mitwirkung bei der Veränderung, sowie bei der Bildung neuer Pfarrbezirke; 7) die Mitwirkung bei der Besetzung kirchenregimentlicher Aemter oder bei der Anordnung einer kommissarischen Verwaltung derselben. Diese Mitwirkung bleibt in dem bisherigen Umfange bestehen. Insbesondere hat die Anstellung der Mitglieder der kirchenregimentlichen Behörden unter Gegenzeichnung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten zu erfolgen.« Insofern kam der von der Generalsynode ausgesprochene Wunsch: »Für die Besetzung kirchenregimentlicher Aemter ist zu erstreben, dass den staatlichen Behörden gegen die Vorschläge der kirchenregimentlichen Behörden nur noch ein Einspruchsrecht zustehe«, noch nicht zur Verwirklichung. Entschieden geht aber der Zug einer folgerichtigen Entwicklung der evangelischen Kirchenverfassung dahin, den Charakter des evangelischen Oberkirchenraths und der Konsistorien als rein kirchliche Behörden immer klarer zum Ausdrucke zu bringen. Wenn der höchste Träger des Kirchenregiments, als solcher, ein von seinen staatlichen Funktionen zu unterscheidendes Kirchenamt innehat, so müssen auch die Organe, durch welche er seine kirchenregimentlichen Befugnisse ausübt, rein kirchlicher Natur sein und ihres staatlichen Charakters entkleidet werden, wenn man auch den dabei angestellten Beamten gewisse Rechte der Staatsbeamten einräumt. Ausserdem bedürfen »die Beschlüsse der kirchlichen Organe zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde in folgenden Fällen: 1) bei dem Erwerbe, der Veräusserung oder der dinglichen Belastung von Grundeigenthum; 2) bei der Veräusserung von Gegenständen, welche einen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder Kunstwerth haben; 3) bei Anleihen, soweit dieselben nicht blos zu vorübergehender Aushülfe dienen und aus der laufenden Einnahme derselben Voranschlagsperiode zurückerstattet werden können; 4) bei der Einführung und Aenderung von Gebührentaxen; 5) bei der Errichtung neuer, für den Gottesdienst, die Geistlichen oder andere Kirchendiener bestimmter Gebäude; 6) bei der Anlegung oder veränderten Benutzung von Begräbnissplätzen;

7) bei der Ausschreibung, Veranstaltung oder Abhaltung von Sammlungen ausserhalb der Kirchengebäude; 8) bei einer Verwendung des kirchlichen Vermögens zu andern als den bestimmungsmässigen Zwecken. Bewilligungen aus der Kirchenkasse an andere Gemeinden oder zur Unterstützung evangelischer Vereine und Anstalten, sofern dieselben einzeln zwei Procent und im Gesammtbetrage eines Etatsjahres fünf Procent der Soll-Einnahmen nicht übersteigen, bedürfen nicht der Genehmigung der Staatsbehörde.« Die kirchlichen Organe bedürfen nach Art. 26 zur Führung von Prozessen keiner Ermächtigung von Staatsbehörden. Dagegen räumt Art. 27 der Staatsbehörde ein weitgeheudes, allgemeines Aufsichtsrecht über die Vermögensverwaltung der Kirche ein: »Die Staatsbehörde ist berechtigt, von der kirchlichen Vermögensverwaltung Einsicht zu nehmen, zu diesem Behufe die Etats und Rechnungen einzufordern, sowie ausserordentliche Revisionen vorzunehmen und auf Abstellung der etwa gefundenen Gesetzwidrigkeiten durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel zu dringen.«

So hat die Staatsgewalt durch das Gesetz vom 3. Juni 1876, betreffend die evangelische Kirchenverfassung, ihr Aufsichtsrecht über alle Lebensäusserungen der Kirche in weitgehender Weise gewahrt. Von einer Gefahr für die Rechtsordnung, sowie für die Interessen des Staates von Seiten der evangelischen Kirche kann nicht die Rede sein; ihre Selbstständigkeit, ihre Selbstverwaltung ist eine höchst beschränkte, jede ihr gegebene Befugniss durch eine Reihe von Sicherheitsmitteln in die engsten Grenzen eingeschlossen. Die beabsichtigte Sonderung des staatlichen und kirchlichen Gebietes ist nur unvollkommen vollzogen. Vor allem ist die evangelische Kirche in pekuniärer Beziehung vom Staate völlig abhängig geblieben. Die von der ausserordentlichen Generalsynode ausgesprochene Resolution, »dass die Gewährung einer festen, ihren wesentlichen Bedürfnissen entsprechenden Dotation zu einer Bedingung der selbstständigen und vollen Lebensentfaltung der evangelischen Landeskirche je länger, je mehr geworden ist — — dass im Hinblick auf die geschichtliche Entwicklung und die Bedeutung der evangelischen Kirche in unserm Vaterlande, wie auf wiederholt gegebene Königliche Zusicherungen, die Staatsregierung nach Aufrichtung des gegenwärtigen kirchlichen Verfassungswerkes bereit sein würde, jenem Bedürfnisse der evangelischen Landeskirche,

sobald die Staatsmittel es gestatten, wohlwollende Rechnung zu tragen«, wird fürs erste wohl ohne praktischen Erfolg sein.

Dennoch verkennen die vielfachen Klagen, welche aus völlig entgegengesetzten Lagern über das durch diese neueste Kirchenverfassung festgestellte Verhältniss der evangelischen Kirche zum Staate erhoben werden, den immerhin wichtigen Fortschritt zu einer freiern Stellung der evangelischen Kirche, welcher durch diese Gesetzgebung vollzogen ist. Der Art. 15 der Verfassungsurkunde war für die evangelische Kirche ein todter Buchstabe geblieben, auch vor seiner formellen Aufhebung für sie so gut wie nicht vorhanden. Ihr Verhältniss zum Staate beruhte wesentlich auf den Bestimmungen des A. L.-R. und litt überall unter den Nachwirkungen des ertödtenden Territorialsystemes; sie wurde äusserlich kaum als eine eigene Lebensordnung anerkannt, nach Staatsgesetzen regiert, von Staatsbeamten verwaltet, nach wechselnden Staatsmaximen geleitet. Eine so wenig an Selbstverwaltung gewöhnte Gemeinschaft konnte nicht mit einem Sprunge aus der alten Knechtschaft in die volle Freiheit übergeführt werden; das Band zwischen ihr und dem Staate durfte nicht auf einmal zerschnitten, sondern nur allmälig gelockert werden. Auch konnte die bis dahin büreaukratisch regierte Kirche nicht unmittelbar in die reine Synodalverfassung übergeführt werden. Nur in der Verbindung der geschichtlich hergebrachten Konsistorialverfassung mit der Synodalverfassung war der zeitgemässe Weg einer organischen Verfassungsreform für die hülflose, innerlich tief gespaltene evangelische Kirche gegeben. »Die Koordinirung des durch Vertrauen des Landesherrn zu berufenden Kirchenregiments und der aus der Gemeinde herauswachsenden Generalsynode ist ein unantastbarer Grundsatz für diejenige evangelische Kirchenverfassung, deren wir in Deutschland bedürfen.« Ein wohlorganisirtes Kirchenregiment verlangt »das Zusammenwirken ständiger centraler Behörden und zeitweise aus der Peripherie sich sammelnder Körperschaften.« Beide Organe müssen die zu ihrer gemeinsamen Funktion gehörenden Thätigkeiten verbunden ausüben. Dabei ist die Analogie des politischen Repräsentativsystems durchaus zu vermeiden. Der s. g. kirchliche Konstitutionalismus entspringt aus einer völligen Verkennung der Verhältnisse. Im Staate beruht die organische Stellung von König und Volksvertretung auf der Verschiedenheit ihrer

Funktionen; in der Kirche ist eine Scheidung der Funktionen zwischen Regiment und Synode nach der Schablone der konstitutionellen Monarchie auf keiner Stufe der Kirchenregierung zulässig. Nirgends darf die Synode auf die Theilnahme an der Gesetzgebung beschränkt und von der Mitverwaltung ausgeschlossen werden, sondern ist vielmehr möglichst an derselben zu betheiligen. Diesem Grundsatze huldigt die neue Kirchenverfassung durchweg. Neben dem Oberkirchenrathe steht die Generalsynode, neben dem Konsistorium die Provinzialsynode, neben dem Superintendenten die Kreissynode, als ebenbürtiger Faktor des Kirchenregiments, wenn auch mit geschäftlich verschiedenen Aufgaben. Die fortwährende Vereinigung dieser Faktoren zu einem einheitlichen Gesammtkörper wird durch die Synodalausschüsse hergestellt, welche an den kirchenregimentlichen Befugnissen der ständigen Behörden durchweg betheiligt sind. Für die Gesammtregierung der Kirche kommen hier besonders die Institutionen des Synodalvorstandes und des Synodalrathes in Betracht, welche in der Zwischenzeit, wo die Generalsynode nicht versammelt ist, auf die Entschliessungen des Oberkirchenrathes einzuwirken berufen sind. Mag man an der Kompetenz der aus der Kirche selbst hervorgegangenen Vertretungskörper noch manches vermissen; im Ganzen sind doch die, besonders der Generalsynode eingeräumten Befugnisse so bemessen, dass sie einen wesentlich bestimmenden Einfluss auf die Gesammtregierung der Kirche auszuüben im Stande ist.

Jedenfalls ist durch diese neue Kirchenverfassung eine Form gegeben, in welcher der evangelische Geist seine unzerstörbare Lebenskraft bewähren kann. Auch Kirchenverfassungen können nicht dem Ideale gleichen, wie es uns in der christlichen Urkirche engster brüderlicher Glaubensgemeinschaft vorschwebt; auch sie müssen dem Geiste der Zeit und des Volkes, vor allem den geschichtlich gegebenen Beziehungen zwischen Staat und Kirche Rechnung tragen, sich in die staatliche Rechtsordnung einfügen. Dass dies unsere neugegründete evangelische Kirchenverfassung in vollem Masse thut, gereicht ihr zum Ruhm und nicht zum Vorwurf. Sie trägt damit die Bürgschaft dauernden Bestandes und organischer Fortentwicklung in sich; sie ist ein hoffnungsvoller Keim, welcher in fruchtbarem Boden zum kräftigen Baume heranwachsen kann, wenn ihn einsichtsvolle Gärtner mit treuer Hand pflegen.

IV. Das Rechtsverhältniss des Staates zur katholischen Kirche.*

§. 257.

1. Die katholische Kirche im altpreussischen Staate.

Nach dem Siege der Reformation im XVI. Jahrhundert war der brandenburgische Kurstaat ein rein protestantisches Gebiet mit der konfessionellen Ausschliesslichkeit des damaligen Territorialstaatsrechts. Im Landtagsrecesse von 1653 Art. 2 musste der grosse Kurfürst den brandenburgischen Ständen das Versprechen ertheilen, »dass den Katholiken weder öffentliche noch private Religionsübung gestattet werden dürfe«. In den neu erworbenen Ländern Pommern, Magdeburg und Halberstadt stand in Folge der Friedensschlüsse den Katholiken an einigen Orten öffentliche Religionsübung, sonst nur das geringste Mass der Duldung, die Gewissensfreiheit mit der s. g. devotio domestica zu. Auch im Herzogthume Preussen besassen sie nur an wenigen Orten Kirchen, dagegen war ihnen private Religionsübung im ganzen Lande gestattet. Eine etwas bedeutendere Anzahl katholischer Unterthanen erwarb das Kurhaus in seinen westlichen Gebieten, dem Hochstifte Minden und den aus der Jülich-Klevischen Erbschaft angefallenen Landen, in welchen das Religionsverhältniss zwischen den theilenden Fürstenhäusern in einem Recesse vom Jahre 1666 festgestellt wurde. Für diese brandenburgischen Territorien wurden den Katholiken zugesichert: »alles, was sie an exercitium religionis, Kirchen, Kapellen, Schulen und Renten, sie haben Namen, wie sie wollen, gegenwärtig besitzen«.

---

*) E. A. Th. Laspeyres, Geschichte und heutige Verfassung der katholischen Kirche Preussens. I. Theil. Halle a. S. 1840. Diese ausführliche und gründliche Arbeit bildet die Hauptgrundlage unserer geschichtlichen Darstellung. Vom freisinnig katholischen Standpunkt erörtert das Verhältniss L. A. Warnkönig, Die staatsrechtliche Stellung der katholischen Kirche in den katholischen Ländern des deutschen Reiches, besonders im XVIII. Jahrhundert. Erlangen 1855; von entgegengesetztem dagegen C. Fr. Rosshirt, Das staatsrechtliche Verhältniss zur katholischen Kirche in Deutschland seit dem westphälischen Frieden. Schaffhausen 1859. Neuestes Hauptwerk: Otto Mejer, Zur Geschichte der römisch-deutschen Frage. Rostock 1871—1874. Bis jetzt erschienen Bd. I. II, 1. 2. III, 1.

Ein fast ausschliesslich katholisches Land erwarb Preussen 1713 im Fürstenthum Geldern, in welchem die unveränderte Fortdauer der politischen, wie kirchlichen Verfassung dem Lande ausbedungen war; hier wurde den Evangelischen nur freie Religionsübung gestattet, die katholische Kirche blieb dagegen die herrschende, doch gewann Preussen auch hier noch keinen eigenen Landesbischof, da der Diöcesanverband mit dem Bisthum Roermonde aufrecht erhalten wurde. Obgleich das preussische Herrscherhaus in weitgehender Toleranz den Katholiken neben individueller Glaubens- und Gewissensfreiheit völlige Rechtsgleichheit, ja die Ausdehnung der blossen Hausandacht oder Privatreligionsübung zum öffentlichen Kultus und zur Gründung neuer Gemeinden, wo es irgend möglich war, gewährte, so kam es doch, abgesehen von Geldern, nirgends zu einer gleichförmigen und allgemeinen Einführung des bischöflichen Regiments, zu einer officiellen Anerkennung des katholischen Kirchenwesens im preussischen Staate. Bis zum Regierungsantritte Friedrichs II. bildete das katholische Kirchenwesen ein durchaus untergeordnetes Moment. Nach seiner Geschichte und nach seiner politischen Stellung, nach dem Bekenntnisse der überwiegenden Mehrzahl seiner Bevölkerung, war Preussen, auch in seiner ganzen innern Organisation, bis dahin ein evangelischer Staat. Wesentlich änderte sich dies durch den Erwerb Schlesiens und die Theilung Polens.

Indem Preussen im Osten weite Provinzen mit vorherrschend katholischer Bevölkerung und eigenen Landesbisthümern erwarb, wurde die der katholischen Kirche eigenthümliche Verfassung integrirender Theil des preussischen Staatswesens. Entschieden giebt sich dies kund in der Art, wie fortan das katholische Kirchenwesen behandelt wurde. Allerdings war es immer noch mehr Provinzial-, als Landesangelegenheit. Nicht die ganze Monarchie wurde dadurch zu einem gemischten Territorium im Sinne des westphälischen Friedens. Vielmehr blieb in den alten Provinzen die Lage der Katholiken in Betreff des Kultus und Kirchenregiments unverändert. Leitender Grundsatz der preussischen Regierung war es, soweit es mit der veränderten politischen Stellung und Verfassung der neuen Provinzen und mit den wohlbegründeten Rechten der evangelischen Kirche, sowie der Landeshoheit verträglich war, die bisherigen Einrichtungen der katholischen Kirche, wie sie sich geschichtlich entwickelt hatten und auf Landesherkommen und

Landesgesetzen beruhten, möglichst zu erhalten. Für Schlesien hatte ausserdem König Friedrich II. im Berliner Frieden vom 28. Juli 1742 ausdrücklich versprochen, die katholische Kirche in statu quo zu erhalten, jedoch »mit gänzlichem Vorbehalte der den Protestanten zu verstattenden unbeschränkten Gewissensfreiheit und der dem Souverän des Landes kompetirenden Gerechtsamen«.

Gerade auf schlesischem Boden gelang dem grossen Könige die schwere Aufgabe, bei Festhaltung aller landesherrlichen Befugnisse und strenger Zurückweisung aller Uebergriffe des Klerus, die seit Jahrhunderten feststehende schlesische Kirchenverfassung zu bewahren, was nicht wenig dazu beitrug, die anfangs abgeneigten Gemüther der katholischen Bevölkerung zu gewinnen und aus Schlesien dadurch ein lebenskräftiges Glied des preussischen Staates zu machen.

In ähnlicher Weise verfuhr man mit der katholischen Kirchenverfassung der Gebietstheile, welche durch die Theilung Polens an den preussischen Staat kamen. Aeusserlich schliesst sich die Kirchengesetzgebung immer noch ganz an die provinzielle Verschiedenheit an, indem für Schlesien, Westpreussen und die übrigen polnischen Provinzen besondere Gesetze zur Organisation der kirchlichen Angelegenheiten ergingen. Aber wie sich seit der zweiten Hälfte des XVIII. Jahrhunderts auf allen Gebieten des Staatslebens eine centralisirende Richtung geltend machte, welche die zusammenhangslosen Gebietstheile der Monarchie zu einer Einheit zusammenzufügen bestrebt war, so zeigte sich naturgemäss die Tendenz, auch das Rechtsverhältniss der katholischen Kirche zum Staate für die ganze Monarchie nach möglichst gleichartigen Grundsätzen festzustellen. Daraus ging der bedeutungsvolle Versuch hervor, auch die Verfassung der katholischen Kirche, wenigstens von ihrer kirchenstaatsrechtlichen Seite, durch eine für die gesammte Monarchie gültige Gesetzgebung zu regeln. Das preussische A. L.-R. kennt, wie bereits erwähnt, keine allein herrschende Konfession. Die katholische und die evangelische Kirche in ihren beiden Hauptzweigen sind vollständig gleichberechtigt. Der preussische Staat ist ein paritätischer. In dem Masse, als je in den einzelnen Landestheilen und an jedem Orte Religionsübung, kirchliche Verfassung, Besitz der Kirchen und Güter hergebracht war, behandelte die Landesgesetzgebung die drei Hauptkonfessionen in ganz gleicher Weise und so erkennt auch das

gleichzeitige Religionsedikt vom 9. Juli 1788 §§. 1 und 2 alle drei Konfessionen »in ihrer bisherigen Verfassung als gleichgestellte und öffentliche Kirchen« an.

Die Gemeindeverfassung (freilich im Widerspruch mit den Grundanschauungen des katholischen Kirchenrechts) bildet den eigentlichen Mittelpunkt der landrechtlichen Kirchenverfassung, an welche alles angeknüpft wird, was über die Rechte der Staatsgewalt, die Befugnisse der Kirchenobern, die Stellung der Geistlichkeit, die Gerechtsame der einzelnen Kirchenmitglieder zu bestimmen dienlich schien. Das bischöfliche Kirchenregiment wird dabei keineswegs ignorirt, vielmehr anerkannt, dass für die katholischen Gemeinden der Bischof, als der gemeinschaftliche Vorgesetzte aller Kirchengesellschaften, innerhalb der Diöcese anzusehen ist; auch wird der Umfang der bischöflichen Gewalt näher zu bestimmen gesucht. Der über den Bischöfen stehenden Obern, der Erzbischöfe und des Papstes, wird nicht gedacht. Es fehlte damals zwischen der preussischen Regierung und dem päpstlichen Stuhl an jeder officiellen Verbindung.

Der päpstliche Supremat wird nicht in Abrede gestellt, aber staatlich ignorirt und als reine Privatsache der katholischen Kirchenobern angesehen. Streng wird daran festgehalten, dass die Regierung es nur mit inländischen Kirchenobern zu thun hat. Im übrigen entzieht die landrechtliche Gesetzgebung dem bischöflichen Kirchenregimente kaum ein Recht, welches zur Regierung der Kirche nothwendig gewesen wäre. Dem kanonischen Rechte gemäss erstreckt sich das Kirchenregiment des Bischofs über die ganze Diöcese. Anerkannt ist die gesetzgebende Gewalt der Bischöfe, wenn auch überall dem landesherrlichen Placet unterworfen. In gewissen Grenzen ist die Disciplinarstrafgewalt des Bischofs über die Geistlichen anerkannt; auch gegen Laien kann die Kirchenzucht durch rein geistliche Mittel gehandhabt werden. Den Bischöfen ist in vollem Umfange das Aufsichtsrecht eingeräumt, zu dessen Ausübung sie Visitationen anordnen können; insbesondere ist, unter Voraussetzung eines staatlichen Oberaufsichtsrechts, das bischöfliche Aufsichtsrecht über die Verwaltung des gesammten Kirchen- und Pfarrvermögens bestätigt, wenn auch die Kirchengüter nur als Eigenthum der einzelnen Pfarrgemeinden gelten. Nicht minder ist das bischöfliche Provisionsrecht anerkannt. Für alle einem Patrone nicht unterworfenen Aemter und

Pfründen ist das freie Kollationsrecht des Bischofs gesichert, für die Patronatsstellen aber dessen Prüfungs- und Bestätigungsrecht vorbehalten. Nur für die höhern Prälaturen macht das A. L.-R. die landesherrliche Bestätigung zur Bedingung ihres rechtsgültigen Amtsantrittes.

Mag man der Kirchengesetzgebung des A. L.-R. noch so viele Vorwürfe machen, so steht doch so viel fest, dass von derselben kein Recht für die Staatsgewalt in Anspruch genommen wird, welches nicht in der Verfassung und Gesetzgebung rein katholischer Staaten ein rechtfertigendes Präcedenz fände; vielmehr hat das A. L.-R. in allen wesentlichen Punkten nur denjenigen Einrichtungen gesetzliche Sanktion ertheilt, welche in den neu erworbenen Landestheilen, besonders in Schlesien, unter streng katholischen Herrschern seit Jahrhunderten bestanden hatten. Befriedigte die Gesetzgebung des A. L.-R. in Betreff der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat die nie zu befriedigenden Ansprüche der römischen Hierarchie sehr wenig, so hat sich doch unter derselben die katholische Kirche des preussischen Staates, vor allem aber die katholische Bevölkerung Preussens, ein halbes Jahrhundert, ungestört in ihrem Glauben und ihrer Religionsübung, in tiefem Frieden mit ihren evangelischen Mitbürgern, wohl befunden.

Durch den Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803 erhielt Preussen als Entschädigung für den Verlust seiner linksrheinischen Besitzungen, zahlreiche geistliche Gebiete mit katholischer Bevölkerung. Nur unter »dem Vorbehalte der festen und bleibenden. Ausstattung der Domkirchen, welche beibehalten werden« und hauptsächlich »zum Behufe des Aufwandes für den Gottesdienst, Unterrichts- und andere gemeinnützige Anstalten« war im R.-D.-H.-Schl. das Eigenthum der Kirche den weltlichen Regenten überwiesen. Auf dasselbe Reichsgesetz bezog sich auch das preussische Edikt vom 30. Oktober 1810, wodurch »alle Klöster, Dom- und andere Stifter, Balleien und Kommenden, sie mögen zur katholischen oder protestantischen Religion gehören, als Staatsgut« betrachtet wurden; in demselben Edikte §. 4 wurde aber gleichzeitig folgende Erklärung abgegeben:

»Wir werden für hinreichende Belohnung der obersten geistlichen Behörden und mit dem Rathe derselben für reichliche Dotirung der Pfarreien, Schulen, milden Stiftungen und selbst

derjenigen Klöster sorgen, welche sich mit der Erziehung der Jugend und der Krankenpflege beschäftigen und welche durch obige Vorschrift entweder an ihren bisherigen Einnahmen leiden oder deren durchaus neue Fundirung nöthig erscheinen dürfte.«

In der grossen Noth der schweren Zeit kam es nicht zur Ausführung dieser Verheissung. Erst nach der Wiederherstellung des preussischen Staates erinnerte man sich ernstlich an diese übernommene Pflicht.

§. 258.

2. Die katholische Kirche Preussens vom Erlasse der Bulle de salute animarum im Jahre 1821 bis zum Jahre 1848.

Die Wiener Kongressakte stellte die Entschädigung fest, welche Preussen für seine ebenso grossen Verluste, als kriegerischen Anstrengungen erhalten sollte. Von den ehemaligen polnischen Besitzungen fiel nur ein kleiner Theil an Preussen zurück, in welchem sich der alte Primatensitz von Gnesen befand. Unter den neu erworbenen westlichen Gebieten befanden sich aber, in Westphalen und am Rheine, zahlreiche Lande mit überwiegend katholischer Bevölkerung, deren Kirchenverfassung seit der grossen Säkularisation von 1803 noch gar nicht definitiv geordnet oder durch die Trennung von Frankreich wieder in Frage gestellt war.

Die Wiederherstellung einer solchen war für Preussen sowohl politische Nothwendigkeit, als staatsrechtliche Pflicht. Der preussische Staat erkannte diese Verpflichtung auch in den verschiedensten Staatsakten, besonders in den Proklamationen an seine neuen Unterthanen aufs bündigste an und bestrebte sich, derselben möglichst bald gewissenhaft nachzukommen.

Aber ein solcher Neubau der katholischen Kirchenverfassung, welche in den westlichen Provinzen völlig aufgelöst war, konnte ohne Mitwirkung des römischen Stuhles nicht erfolgen, als dessen unbestrittenes Recht: die Errichtung neuer und die Aufhebung alter Bischofssitze, die Begrenzung der Diöcesen, die Eintheilung der bischöflichen Sprengel zu kirchlichen Provinzen, die Bestätigung, Weihe und kanonische Institution der neu erwählten Bischöfe — seit Jahrhunderten galt.

In dem Kreise patriotischer Katholiken, in denen, wie in dem Freiherrn von Wessenberg, die Reformgedanken der Emser Punktationen nachklangen, glaubte man damals das Ideal der Ver-

einigung aller deutschen Katholiken zu einer Nationalkirche unter einem Primas verwirklichen zu können; aber nicht einmal über die Grundlagen, welche bei Reorganisation der katholischen Kirche, sowohl bei den mit dem Papste anzuknüpfenden Verhandlungen, als für die innere Gesetzgebung der einzelnen Staaten massgebend sein sollten, konnte man auf dem Wiener Kongresse sich verständigen. So wurde denn die Regulirung der katholischen Kirchenangelegenheiten lediglich dem Ermessen und der Thätigkeit der Einzelstaaten anheimgestellt. Obgleich man in Preussen anfangs über den einzuschlagenden Weg nicht ganz klar war, so wurde jedoch bald jeder Gedanke an ein eigentliches Konkordat, wie er anfangs wohl gehegt worden war, verworfen. Eine Verständigung über die Prinzipienfragen des Kirchenstaatsrechts zwischen der römischen Kurie und dem auf evangelischer Grundlage erwachsenen, paritätischen Preussen mit seinem stark ausgebildeten Staatsbewusstsein war von vornherein unmöglich. Mit Recht wurden daher alle Verhandlungen über grundsätzliche Fragen des Kirchenstaatsrechts vermieden und die Beschränkung auf eine den Erlass einer Circumscriptionsbulle bedingende Uebereinkunft zur Richtschnur genommen. In diesem Sinne wurden 1820 die Instruktionen für den damaligen preussischen Gesandten in Rom, Niebuhr, festgestellt; schon im August hatten sich Niebuhr und Kardinal Consalvi im wesentlichen geeinigt; einige wenige Punkte wurden bei der Anwesenheit des Fürsten Hardenberg zu Rom im März 1821 ausgeglichen.

So entstand die Bulle de salute animarum vom 16. Juli 1821.[1] Dieselbe beschränkt sich auf die neue Umgrenzung der Diöcesen, die Verfassung und Besetzung der Kapitel, die Dotation derselben, sowie die der Bisthümer und sonstiger kirchlicher Institute, die Wahl der Bischöfe, wobei die Kapitel durch ein besonderes Breve vom 16. Juli 1821 angewiesen wurden, nur dem Könige angenehme Kandidaten vorzuschlagen. Eine Kabinetsordre vom 23. August 1821 ertheilte dieser Bulle die königliche Sanktion, kraft deren »die sachlichen Verfügungen der-

1) Vergl. über diese Bulle besonders Laspeyres, a. a. O. S. 788 (§. 6. Verhandlungen mit dem römischen Stuhle und Abschluss der Bulle de salute animarum) und S. 865 ff. über die rechtliche Natur dieser Bulle. E. Herrmann, Art. Konkordate a. a. O. Die ausführlichsten, auf Ministerialakten ruhenden Mittheilungen giebt O. Mejer, Die Propaganda, ihre Provinzen und ihr Recht. Göttingen 1853. B. II. S. 444—500.

selben, als bindendes Statut der katholischen Kirche des preussischen Staates von Allen, die es angeht, zu beobachten seien«. »Diese meine königliche Sanktion — heist es weiter — ertheile Ich vermöge meiner Majestätsrechte, und diesen Rechten, wie auch allen meinen Unterthanen evangelischer Religion und der evangelischen Kirche des Staates unbeschadet.«

Ihrer äussern Form nach stellt sich diese Umschreibungsbulle als ein kraft päpstlicher Kirchengewalt für die katholische Kirche des preussischen Staates erlassenes, von Staatswegen genehmigtes Kirchengesetz dar. Im Verhältnisse zum Papste, als dem Oberhaupte und Vertreter der gesammten katholischen Kirche, sowie zur katholischen Landeskirche im besondern, ist die Bulle unzweifelhaft ein wahrer Vertrag, welchem, seinem sachlichen, den Majestätsrechten und der evangelischen Kirche unnachtheiligen Inhalte nach, eine beide vertragsschliessende Theile auch für die Zukunft bindende Kraft zuerkannt werden muss. Da dieselbe ihrem Inhalte nach die getroffene, vom Könige schon im voraus ratificirte Uebereinkunft wiedergiebt und selbst in ihrer Fassung auf dem Resultate jener zwischen der Kurie und der Krone Preussen zum Abschlusse gediehenen Verhandlungen beruht, so kann der blos formelle Umstand dem Vertragscharakter keinen Eintrag thun, dass nicht die getroffene Uebereinkunft vom 21. März 1821 selbst, sondern nur die darauf gegründeten Verordnungen der beiden Kontrahenten zur Kunde gebracht worden sind.

Für den preussischen Staat war durch diese Bulle erreicht, worauf es wesentlich ankam, eine geordnete Verfassung der katholischen Kirche, ohne dass dabei den staatlichen Hoheitsrechten irgend etwas vergeben war. Mit Recht wird nicht das ganze Territorium des preussischen Staates, wie in andern Umschreibungsbullen, zum katholischen Diöcesanverbande geschlagen. Die katholischen Gemeinden in den Provinzen, wo der Episkopat seit Jahrhunderten erloschen war, werden nur der Leitung und Verwaltung benachbarter Bischöfe überwiesen, nicht aber zu deren Sprengeln gerechnet. Mit Ausnahme Schlesiens, wo »bei dem freundschaftlichen Verhältnisse beider Höfe« keine Veranlassung vorzuliegen schien, die gegenseitige Diöcesanverbindung zu lösen, (österreichisch Schlesien gehört unter Breslau, die Grafschaft Glatz unter Prag, der Distrikt Katscher unter Olmütz), hat die Bulle

jede Abhängigkeit preussischer Gemeinden von auswärtigen Kirchenobern beseitigt. Ebenso hat sie, abgesehen von dem vertragsmässigen Anschlusse einiger kleiner Nachbarstaaten an die Diöcesanverbindung der westlichen Bisthümer, die kirchliche Autorität preussischer Bischöfe und selbst die Pfarreintheilung auf die Grenzen des Landes eingeschlossen, so dass die Einheit aller katholischen Gemeinden im Lande »als der katholischen Kirche des preussischen Staates«, auch ihren territorialen Ausdruck gefunden hat. Im wesentlichen fallen die Amtssprengel der katholischen Kirchenobern mit der für die höhere Provinzialverwaltung bestimmten Eintheilung des Staates zusammen. Die neugegründeten Bisthümer werden wieder mit den alten geschichtlichen Bischofssitzen in Verbindung gebracht. Im Westen werden dem Erzbisthume Köln die Bisthümer Münster, Paderborn und Trier unterstellt, im Osten hat der erzbischöfliche Stuhl von Gnesen-Posen nur einen Suffraganbischof unter sich, während das Bisthum Ermeland und das den bei weitem grössten Theil von Schlesien umfassende Fürst-Bisthum Breslau ihre alte Unmittelbarkeit behaupten.[1]

Nur für die bischöflichen Sitze von Köln, Trier, Paderborn, Münster und Breslau wurde Kapitelwahl verfügt, während dagegen für Gnesen-Posen, Kulm und Ermeland die ältere Einrichtung aufrechterhalten wurde, welche der Krone nicht ein blosses Veto (Ausschluss der personae minus gratae), sondern ein entscheidendes positives Mitwirkungsrecht einräumte (Scheinwahl mit Nominationsrecht der Krone).[2]

---

1) Ueber die jetzige Diöcesaneintheilung der preussischen Monarchie vergl. Laspeyres, a. a. O. S. 798—810. Durch die neuen Erwerbungen im Jahre 1866 hat Preussen noch die Bisthümer Hildesheim und Osnabrück in Hannover, Fulda in Hessen, Limburg in Nassau dazu bekommen. Die katholische Geistlichkeit in den hohenzollernschen Landen steht unter dem Erzbischofe von Freiburg. Der Fürstentitel der Bischöfe von Ermeland ist erloschen, zuletzt führten ihn noch die Bischöfe Karl und Joseph aus dem fürstlichen Hause Hohenzollern. Unter den preussischen Bischöfen kommt die Fürstenwürde heut zu Tage nur noch dem Bischofe von Breslau zu, welche auf seinem bedeutenden weltlichen Besitze in Oesterreich, den Ueberresten des Fürstenthums Neisse, beruht; bis zum Jahre 1811 führte er auch den herzoglichen Titel von Grottkau.

2) Erst im Jahre 1841 trat hierin eine Veränderung ein. Durch gleichlautende Noten vom 23/24. September 1841 wurde mit der Kurie die Vereinbarung getroffen, dass von jenem Zeitpunkt ab die Bestimmungen der Bulle und des Breves vom 16. Juli 1821 in der ganzen Monarchie zur Anwendung gebracht werden sollten. Im Breve an die Kapitel vom 16. Juli 1821 heisst es: »vestrarum partium erit eos

Kann so die Neuordnung der katholischen Kirchenverfassung im wohlverstandenen Interesse des Staates, wie der Kirche, als eine befriedigende betrachtet werden, so kann dagegen die Art und Weise, wie die Regierung die ganz in ihre Hand gelegten Fragen der Kirchenhoheit, d. h. des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat, auf dem Wege der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis behandelte, nicht immer als eine gelungene angesehen werden. Die ganz aus dem Geiste ihrer Zeit herausgewachsene Gesetzgebung des A. L.-R. bleibt auch jetzt, unter ganz veränderten Verhältnissen, die massgebende Grundlage, welche man durch eine prinziplose Novellengesetzgebung eher verschlechterte, als verbesserte. Einerseits hielt man vielfach an der kleinlich bevormundenden Richtung des vorigen Jahrhunderts fest und vermischte die Befugnisse der staatlichen Kirchenhoheit mit denen des Kirchenregiments [1], andrerseits begünstigte man, anfangs aus missverstandenen konservativen Interessen, später aus romantischen Neigungen, eine innerhalb der katholischen Kirche neu erwachende ultramontane Partei,

---

adsciscere, quos praeter qualitates ceteras jure praefinitas prudentiae insuper laude commendari, nec Serenissimo Regi minus gratos esse noveritis, de quibus antequam solemnem electionis actum — ut vobis constet curabitis.« Diese Bestimmung sicherte der Regierung das absolute Veto; sie übte dasselbe bis Mitte der dreissiger Jahre so, dass sie den Kapiteln geradezu die ihr genehmen Kandidaten bezeichnete, später so, dass sie aus den von diesen präsentirten Listen die ihr nicht genehmen strich. E. Friedberg, Das Veto der Regierungen bei Bischofswahlen in Preussen und der oberrheinischen Kirchenprovinz 1869 und das Recht der Domkapitel. 1869. Friedrich von Sybel, Das Recht des Staates bei Bischofswahlen in Preussen, Hannover und der oberrheinischen Kirchenprovinz mit besonderer Berücksichtigung der Praxis. Bonn 1873.

1) Treffend charakterisirt Laspeyres, a. a. O. S. 770 diesen Standpunkt: »Es ist nicht zu verkennen, dass die neuere Gesetzgebung das Verhältniss des katholischen Klerus mehr und mehr aus dem Gesichtspunkte eines Staatsamtes aufgefasst, das korporative Element des kirchlichen Lebens den Beziehungen zum Staate untergeordnet und die kirchlichen Institute in gewissem Sinne als Staatsanstalten behandelt hat. . . . Die Aufsichtsgewalt der Staatsbehörden hat darin gewissermassen den Charakter einer verwaltenden und anordnenden Direktion gewonnen, bei welcher den geistlichen Obern zwar das verfassungsmässige Recht der Kirchenregierung nicht entzogen, aber doch mehr die Bedeutung einer blos ausführenden und theilnehmend konkurrirenden Behörde geblieben ist.« In einem Schreiben während der Kölner Wirren legte das Ministerium der geistlichen Angelegenheiten ganz offen seinen kirchenstaatsrechtlichen Standpunkt so dar: »dass das preussische Staatsrecht wesentlich auf der Einheit der höchsten Gewalt beruhe und auf dem äussern Gebiete des freien menschlichen Handelns allein der König die oberste Quelle auch des geistlichen, d. h. des kirchlichen Rechtes sei, so dass der geistliche Obere nur mit seinem Vorwissen und seiner Zulassung das kirchliche Leben durch Gebote und Gesetze bestimmen könne«. (Abgedruckt in Dove's Zeitschr. B. I. S. 100.)

welche mit allen nationalen Ueberlieferungen der deutschen Kirche brechend, die unbedingte Unterordnung unter Rom, die rücksichtslose Geltendmachung des Papalsystems auf ihre Fahne setzte. Nachdem das staatliche Hoheitsrecht im Jahre 1837 mit den hochgesteigerten Ansprüchen dieser Partei in den Kölner Wirren aufs schärfste zusammengestossen war, trat ein Wendepunkt in der preussischen Kirchenpolitik mit der Thronbesteigung König Friedrich Wilhelm IV. ein, welcher mit einem Rückzuge in der Kölner Frage inaugurirt wurde. Am 1. Januar 1841 verkündigte ein Circularerlass des Ministeriums der geistlichen Angelegenheiten, dass nach einer Allerhöchsten Entschliessung in allen rein geistlichen Angelegenheiten der Verkehr der Bischöfe mit dem römischen Stuhl fortan frei von allen Beschränkungen stattfinden könne. Diese praktisch wenig belangreiche Koncession wurde aber weit überboten durch das Preisgeben aller staatlichen Garantien, welche sich in Preussen, unter den Stürmen des Jahres 1848, vollzog.

§. 259.

3. Die katholische Kirche auf Grundlage des Art. 15 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.[1]

Der Art. 12 der oktroyirten Verfassungsurkunde vom 5. December 1848: »Die evangelische und die römischkatholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft, ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig und bleibt im Besitze und Genusse der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds«, welcher wörtlich in die revidirte Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850, als Art. 15 überging, hatte für die katholische Kirche eine ganz andere praktische Bedeutung, als für die evangelische. Während er für die letztere ein völlig todter Buchstabe blieb, weil es ihr an jeder entsprechenden Organisation fehlte, nahm die katholische Kirche die ihr in diesem Artikel zugesprochene Selbstständigkeit augenblicklich im vollsten Masse in Anspruch. Es wäre vor allem die Auf-

1) Dr. A. L. Richter, Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem Staate und der katholischen Kirche in Preussen seit der Verfassungsurkunde vom 5. December 1848, in Dove's Zeitschr. B. I. S. 100—122. Die officiellen Aktenstücke finden sich in »den Beiträgen zum preussischen Kirchenrechte, mit besonderer Rücksicht auf die Verhältnisse des katholischen Kirchen- und Schulwesens seit Emanation der Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 und 31. Januar 1851«. Heft 1. Paderborn 1854.

gabe der Gesetzgebung gewesen, den bestehenden Rechtszustand, hinsichtlich des Verhältnisses zur katholischen Kirche, auf Grundlage dieses Prinzips umzugestalten, aber zu einer so mühsamen Detailarbeit war die aufgeregte Zeit nicht aufgelegt. Es war leicht gewesen, ein allgemeines Prinzip auszusprechen, aber es war schwer, dasselbe in seiner Anwendung auf die verwickelten Einzelverhältnisse in einem umfassenden Ausführungsgesetz zu verfolgen. Somit blieb der Staatsregierung nur zweierlei übrig; entweder im gegenseitigen Einvernehmen mit den geistlichen Obern die kirchlichen Angelegenheiten auf dem Verwaltungswege in die neuen Verhältnisse überzuleiten, oder einseitig, durch Verzicht auf Mitwirkung und Geschehenlassen, dem neuen Grundsatze Genüge zu leisten. Der Minister der geistlichen Angelegenheiten beabsichtigte den ersten Weg zu betreten und setzte in einem Erlasse vom 6. Januar 1849 die Grundlage zu einer Vereinbarung näher auseinander. (Die oben erwähnten Beiträge zum preuss. Kirchenr. H. I. S. 14. Richter, a. a. O. S. 107.) Die Bischöfe fanden es jedoch nicht in ihrem Interesse, auf diese ihnen vorgeschlagene Auseinandersetzung einzugehen und lehnten das Anerbieten des Ministers in einer gemeinsamen Denkschrift ab, welche von der Voraussetzung ausgeht: »dass durch die Verfassungsurkunde alle bisherigen Beschränkungen der Kirche sofort aufgehoben seien und die letztere sich bereits im Vollbesitze ihrer Selbstständigkeit befinde«. Mit dieser Erklärung war der Weg gegenseitiger Auseinandersetzung abgeschnitten und es blieb nur der zweite, oben angedeutete Weg übrig, auf welchem auch die Regulirung der neuen Ordnung der Dinge im wesentlichen erfolgte. Man ging nach dem Erlasse der Verfassungsurkunde damals von der Ansicht aus, dass Art. 12 (15) alle entgegenstehenden Bestimmungen des ältern Rechtes ohne weiteres aufgehoben habe. In den verschiedenen ministeriellen Verfügungen, sowie in dem auf der Zustimmung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten beruhenden Erlasse des Oberpräsidenten der Provinz Westphalen[1] vom 8. Mai 1852 wurden folgende Grundsätze festgestellt:

1) Alle Beschränkungen, welche noch hinsichtlich des Verkehrs mit kirchlichen Obern bestanden, sind aufgehoben (V.-U.

---

1) Uebrigens ist das ministerielle Prinzip nicht gleichmässig durchgedrungen, indem man in der Rheinprovinz vielfach daran festhielt, dass die detaillirte französische Gesetzgebung durch Art. 15 nicht beseitigt sei.

Art. 16); dies erstreckt sich auch auf die sonst nothwendige Staatsgenehmigung für die Abhaltung von Synoden.

2) Das Recht des Placets (A. L.-R. II, 11. §. 117 ff.) ist, soweit es noch in Uebung, gänzlich beseitigt; Verbrechen, welche durch die Bekanntmachung kirchlicher Erlasse begangen werden möchten, fallen lediglich der Ahndung der Justiz nach Massgabe der Strafgesetze anheim.

3) Der Staat übt keine Kontrolle über die Vorbildung der Geistlichen und das Prüfungswesen; auch hat er keine Aufsicht über die Seminarien; jene Vorbildung darf ungehindert auch ausserhalb des Landes gesucht werden.

4) Zur Besetzung kirchlicher Aemter, namentlich der zur bischöflichen Kollation gehörigen Kanonikate und der in gleichem Verhältnisse befindlichen Pfarr- und Beneficialstellen, zur Bestellung von Dechanten und sonstigen bischöflichen Beamten, Weihbischöfen, Generalvikarien und Officialräthen, Sekretären und andern Subalternbeamten, sowie der Vorsteher und Lehrer der Klerikalseminare, findet auf Grund des Art. 18 keine Staatsgenehmigung statt. Direkt bei der Verleihung von Kirchenämtern ist der Staat nur noch da betheiligt, wo Verträge und spezielle Rechtstitel vorliegen (V.-U. Art. 18); so ist es der Fall hinsichtlich der Bischofswahlen und der Stiftspfründen. In Beziehung auf die, kraft des Patronates eintretende Mitwirkung des Staates bei der Besetzung geistlicher Aemter ist darin eine Veränderung eingetreten, als diese nicht mehr, wie früher zu geschehen pflegte, in der Form der Verleihung, sondern in der kanonischen Form der Präsentation zu erfolgen hat.

5) Ausländischen Geistlichen kann, soweit ihnen überhaupt der Aufenthalt gestattet ist, der Bischof die Ausübung seelsorgerischer Geschäfte übertragen, in welchem Falle sie denselben Bestimmungen unterliegen, welchen Ausländer überhaupt in Betreff ihres Verhaltens unterworfen sind.

6) Dagegen ist für die Anstellung von Ausländern in inländischen Kirchenämtern die Aufnahme in den preussischen Staatsverband Bedingung.

7) Durch die Verordnung vom 2. Januar 1849 ist den Bischöfen jede Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten entzogen, wohin auch die Processe über civilrechtliche Trennung, Ungültigkeit oder Nichtigkeit der Ehe gehören. Dagegen ist den Ober-

gerichten durch einen Erlass des Justizministers eröffnet worden, dass, nach Lage der gegenwärtigen Gesetzgebung, die Gerichtsbarkeit der bischöflichen Behörden in Disciplinarsachen gegen Geistliche und in Ehesachen, bei letztern, soweit es sich um die Nichtigkeitserklärung einer Ehe oder Trennung in rein kirchlicher Beziehung handelt, als fortbestehend zu betrachten und folgeweise von den Civilgerichten den Requisitionen der geistlichen Gerichte um eidliche Vernehmung von Zeugen und Einziehung von Kosten Genüge zu leisten sei. Ministerialerlass vom 30. April 1851. Hinsichtlich der Uebung der kirchlichen Disciplinargewalt, welche das A. L.-R. in dem Masse der anzuwendenden Zuchtmittel sehr beschränkte, ist in einem Ministerialreskripte vom 16. April 1849 ausgesprochen, »dass eine Einwirkung des Staates auf dieselbe nach den Grundsätzen der Verfassungsurkunde nicht mehr stattfinden könne«. (Beiträge, S. 26.)

8) Die Errichtung und Veränderung von Parochien geschieht nicht mehr durch den Staat, sondern sowohl die Initiative, als die Beschlussnahme steht den Bischöfen zu, vorbehaltlich nur der Mitwirkung des Staates in Betreff der staatlichen Geltung einer solchen Eintheilung. Die Einführung neuer, die Veränderung bestehender Stoltaxen erfolgt durch die Diöcesanverwaltung; doch wurde den Stolgebührenreglements die staatliche Genehmigung ertheilt, z. B. dem des Bischofs von Breslau am 3. August 1868. Die Anordnung von Kirchenkollekten Seitens des Staates, sowie die Betheiligung des Staates bei der Einziehung, Aufbewahrung und Verrechnung der Kollektengelder findet nicht mehr statt.

9) Nach dem A. L.-R. II. Tit. 11. §§. 161 ff. steht das gesammte Kirchenvermögen unter der Oberaufsicht und Direktion des Staates, welcher berechtigt ist, darauf zu sehen, dass die Einkünfte der Kirche zweckmässig verwendet werden. In dieser Beziehung ist durch die Auslegung, wie sie dem Art. 15 gegeben wurde, eine wesentliche Aenderung herbeigeführt worden, indem der Staat weder die Befugnisse unmittelbarer Verwaltung, noch aus dem jus circa sacra abgeleitete Aufsichtsbefugnisse in Anspruch zu nehmen sich für berechtigt hielt, sondern sich lediglich auf diejenige Mitwirkung beschränkte, welche aus dem Patronat hinsichtlich der diesem Rechte unterworfenen Kirchen hervorgeht.

Mit diesem einen Grundsatze ist eine ganze Reihe von Einzelbestimmungen des A. L.-R. und späterer Gesetze und Verord-

nungen als beseitigt angesehen und der Kirchengewalt das unbeschränkte Verfügungs- und Verwaltungsrecht über das ganze Kirchenvermögen eingeräumt worden.

10) Eine der wichtigsten Folgen, welche man aus den Grundsätzen der Verfassungsurkunde herleitete, ist die freie Ausbreitung der Orden und Kongregationen in Preussen.[1] Beim Erlasse der Verfassungsurkunde bestanden in den östlichen Provinzen einige wenige Klöster, welche aus der grossen Sturmfluth der Säkularisation ein bescheidenes Dasein gerettet hatten. Nachdem indessen die Verfassungsurkunde das Verhältniss der Kirche zum Staate in anderer Weise geordnet hatte, sind geistliche Orden und Kongregationen in grosser Zahl und Mannigfaltigkeit emporgeschossen; insbesondere hatte sich der Jesuitenorden in zahlreichen Residenzen, Professhäusern und Kollegien angesiedelt. Gegenüber dieser Entwicklung, in welcher besonders das Jahr 1852 epochemachend hervortritt, hatte der Staat den Grundsatz aufgestellt, dass diese religiösen Gesellschaften nach der Verordnung vom 11. März 1850, welche das allen Preussen durch die Verfassungsurkunde Art. 30 verbriefte Versammlungsrecht näher regelt, zu beurtheilen seien. Dieselben Grundsätze hatte man angewendet auf die im grossen Style in Scene gesetzten Volksmissionen, eine ganz neue Form seelsorgerischer Thätigkeit, welche besonders von Jesuiten und andern Ordensgliedern seit 1850 entfaltet wurde. Bei diesem Missionswesen, wie innerhalb der Orden und Kongregationen, machte sich vorherrschend ein Einfluss ausländischer Obern geltend, wie überhaupt die ganze Leitung dieser Gesellschaften von einem auswärtigen Centrum abhing. Kein Wunder, dass im Laufe eines Vierteljahrhunderts in Preussen ein Klerus erwuchs, welcher als willenloses Werkzeug in der Hand der römischen Kurie, dem verhängnissvollen Schritt keinen Widerspruch entgegen setzte, welchen der Papst am 18. Juli 1870 durch die Dogmatisirung der Unfehlbarkeit und des päpstlichen Universalepiskopates that und damit den schrankenlosesten persönlichen Absolutismus proklamirte, welcher wohl früher von ehrgeizigen Päpsten behauptet und angestrebt, nie aber von der Kirche und ihrem Episkopate gesetzlich anerkannt worden war.

---

1) P. Hinschius, Die Orden und Kongregationen der katholischen Kirche in Preussen, ihre Verbreitung, ihre Organisation und ihre Zwecke, unter Benutzung amtlicher Materialien. Berlin 1874.

§. 260.

4. Die neuesten kirchenstaatsrechtlichen Gesetze in Preussen.*

Das durch die Nachgiebigkeit der Regierungen und gewisse Zeitströmungen immer kühner gemachte, von Jesuiten geleitete Papstthum erneuerte mit der Encyklika vom 8. December 1864 und dem ihr angehängten Syllabus[1] den alten Kampf gegen den Staat und die weltliche Gewalt mit allen Waffen mittelalteriger Scholastik, überflügelte aber selbst das mittelalterige Papstthum noch durch die dogmatische Feststellung der päpstlichen Unfehlbarkeit am 18. Juli 1870, welche von dem Organe, auf welchem bis dahin das Episkopalsystem beruht hatte, von einem allgemeinen Kirchenkoncil, als die ausschliesslich richtige Kirchenlehre grundsätzlich anerkannt wurde. Indem die erste dogmatische Konstitution über die Kirche Christi »Pastor aeternus« die kurialistische Theorie in ihrer schroffsten Form zum Ausdruck brachte[2] und das einst vom Episkopat so kräftig bekämpfte Papalsystem zur Grundlage der Kirchenverfassung erhob, verzichtete der Episkopat für

---

*) Dieselben haben bereits mehrfache Herausgeber und Erklärer gefunden. Alle andern derartigen Arbeiten werden aber übertroffen durch P. Hinschius, Die preussischen Kirchengesetze des Jahres 1873, herausgegeben mit Einleitung und Kommentar (Berlin 1874) und Die preussischen Kirchengesetze der Jahre 1874 und 1875 nebst dem Reichsgesetze vom 4. Mai 1874. (Berlin 1875.) Auf dieser ebenso gründlichen als stoffreichen Bearbeitung der preussischen Kirchengesetze ruht unsere, zur äussersten Kürze genöthigte Darstellung ihres Hauptinhaltes. Sehr brauchbar ist auch die oben bereits erwähnte Sammlung der wichtigsten neuern kirchenstaatsrechtlichen Gesetze von Ph. Zorn. Nördlingen 1876.

1) Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errores, qui notantur in allocutionibus consistorialibus, in encyclicis aliisque apostolicis litteris sanctissimi domini nostri Pii Papae IX. H. Denzinger, Enchiridion symbolorum et definitionum. Wirceb. 1865.

2) Die entscheidenden Worte lauten: »Sacro approbante concilio docemus et divinitus revelatum dogma esse definimus: Romanum pontificem, cum ex cathedra loquitur, i. e. cum omnium christianorum pastoris et doctoris munere fungens, pro suprema sua apostolica auctoritate doctrinam de fide vel moribus ab universa ecclesia tenendam definit, per assistentiam divinam ipsi in beato Petro promissam, ea infallibilitate pollere, qua divinus redemtor ecclesiam suam in definienda doctrina de fide vel moribus instructam esse voluit; ideoque ejusmodi Romani pontificis definitiones ex sese, non autem ex consensu ecclesiae irreformabiles esse.« Die Münchener juristische Fakultät erklärte, dass durch die Dogmatisirung der Unfehlbarkeit das bisherige Verhältniss von Staat und Kirche grundsätzlich umgestaltet und fast alle bisherigen Rechtsverhältnisse der katholischen Kirche in Bayern umgestaltet würden. Geffcken, a. a. O. S. 571.

die Zukunft auf jedes selbstständige Recht; »seine Mitglieder setzten sich selbst zu Succursalpfarrern des römischen Universalbischofs herab«.

Kein Staat wurde durch diese tiefgreifende Veränderung der katholischen Kirchenverfassung in grössere Gefahren gesetzt, als der preussische, welcher seit dem Jahre 1848 auf die Ausübung fast aller Hoheitsrechte über die katholische Kirche, auf jeden Einfluss hinsichtlich der Bildung und Erziehung der Geistlichen, auf jedes allgemeine Recht der Mitwirkung bei der Besetzung geistlicher Aemter, auf jede Aufsicht über die Handhabung der kirchlichen Straf- und Disciplinargewalt, auf jede Kontrolle bei der kirchlichen Vermögensverwaltung verzichtet hatte. Dass man bei dieser Lage der Dinge nicht die bis dahin geltende Kirchengesetzgebung, noch weniger die darauf gegründete Verwaltungspraxis, unverändert beibehalten könne, wurde endlich an massgebender Stelle klar erkannt. Der erste Schritt geschah durch die Kabinetsordre vom 8. Juli 1871, wodurch die Aufhebung der besondern katholischen Abtheilung des Kultusministeriums erfolgte, welche — ganz im Gegensatze zu der Haltung der ehemaligen katholischen Kirchenräthe in Würtemberg und Baden — seit Jahren alle Uebergriffe der klerikalen Gewalt mehr begünstigt als zurückgewiesen hatte. Durch das Gesetz, betreffend die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. März 1872 (vergl. dazu Hirth's Annalen von 1872 S. 1029 ff.), nahm der Staat das ihm stets nach preussischer Gesetzgebung zustehende Aufsichtsrecht über alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten, klerikalen Anzweifelungen und Angriffen gegenüber, wieder als sein gutes Recht ausdrücklich in Anspruch. Jetzt war es die Aufgabe auf dem Wege der Gesetzgebung, das Verhältniss des Staates zur katholischen Kirche so zu regeln, dass alle staatsgefährlichen Uebergriffe derselben vom Staate mit Erfolg zurückgewiesen werden konnten. Es wurden zu diesem Zwecke den Häusern vier Gesetzentwürfe vorgelegt, welche zwar nicht die allseitige und vollständige Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche durchzuführen beabsichtigten, aber doch den dringendsten Bedürfnissen der Gegenwart Genüge leisten sollten. Nach einem heissentbrannten parlamentarischen Kampfe gelangten alle vier Entwürfe zur Annahme in den Häusern des Landtages und wurden

als Gesetze verkündigt. Das Gesetz, betreffend den Austritt aus der Kirche vom 14. Mai 1873, kommt hier weniger in Betracht, dagegen haben die übrigen drei Gesetze einen wichtigen kirchenstaatsrechtlichen Inhalt.

1) Das Gesetz über die Grenzen des Rechtes zum Gebrauche kirchlicher Straf- und Zuchtmittel vom 13. April 1873 (G.-S. 1873 Nr. 8126 S. 205 ff. Hinschius, a. a. O. S. 1—36) bezieht sich auf alle Religionsgesellschaften ohne Unterschied. Dasselbe gestattet allen Religionsgesellschaften nur die Anwendung solcher Straf- und Zuchtmittel, welche sich innerhalb des rein religiösen Gebietes halten und nur die Minderung und Entziehung der rein innerhalb der Sphäre der Kirche liegenden Rechte, bez. die Mitgliedschaft selbst betreffen. Unstatthaft sind dagegen an und für sich alle Straf- und Zuchtmittel, welche ihrer beabsichtigten Wirkung nach über das religiös-kirchliche Gebiet hinausgehen, namentlich solche, welche gegen Leib, Vermögen, Freiheit oder bürgerliche Ehre gerichtet sind. Derartige Straf- und Zuchtmittel dürfen weder angedroht, noch verhängt, noch verkündigt werden. Aber auch die Anwendung von solchen Straf- und Zuchtmitteln, welche an sich zulässig sind, ist unstatthaft, wenn sie verhängt oder verkündet werden, weil jemand eine durch die Staatsgesetze, durch rechtsgültige Verordnungen oder durch von der Obrigkeit innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit erlassenen Anordnungen vorgeschriebene Handlung vorgenommen hat. Ferner dürfen die an sich zulässigen Straf- und Zuchtmittel nicht benutzt werden, um öffentliche Wahlen zu beeinflussen. Verboten ist ferner die Verhängung von Straf- und Zuchtmitteln, weil jemand seine Wahl- und Stimmrechte in einer bestimmten Richtung ausgeübt oder nicht ausgeübt hat, sodann aber die Androhung, Verfügung und Verkündigung, um die Ausübung oder Nichtausübung dieser Rechte in einer bestimmten Weise zu beeinflussen (§. 2 Nr. 2 und §. 3 Nr. 2). Eine Bekanntmachung der verhängten, an sich statthaften Straf- und Zuchtmittel, welche über den Kreis der betreffenden Religionsgesellschaft hinausgeht, ist verboten (§. 4). Unerlaubt ist auch die Vollziehung oder Verkündung derartiger Strafmittel in beschimpfender Form (§. 4 Abs. 3). Jedes Zuwiderhandeln gegen die Vorschriften dieses Gesetzes bildet ein Vergehen, welches mit Geldstrafe bis zu 200 Thlr. oder mit Haft oder Gefängniss bis zu einem

Jahre, in schwerern Fällen mit Geldstrafen bis zu 500 Thlr. oder mit Gefängniss bis zu zwei Jahren bedroht ist (§. 5).

2) Das Gesetz über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen vom 11. Mai 1873 (G.-S. 1873 Nr. 8124 S. 191 ff. Hinschius, a. a. O. S. 100—166) bezieht sich nicht, wie das erste, auf alle Religionsgesellschaften, sondern nur auf die beiden privilegirten Kirchen im eigentlichen Sinne des Wortes, auf die evangelische und römisch-katholische. Ein geistliches Amt darf in einer der christlichen Kirchen nur einem Deutschen übertragen werden, welcher seine wissenschaftliche Vorbildung nach den Vorschriften dieses Gesetzes dargethan hat und gegen dessen Anstellung kein Einspruch von der Staatsregierung erhoben worden ist (§. 1). Das Gesetz verlangt von demjenigen, welcher ein geistliches Amt im preussischen Staate erwerben will, eine wissenschaftliche Vorbildung, welche darzuthun ist a) durch Ablegung der Entlassungsprüfung auf einem deutschen Gymnasium, b) durch Zurücklegung eines dreijährigen theologischen Studiums auf einer Staatsuniversität oder einer derselben gleichgestellten Lehranstalt innerhalb des deutschen Reiches, c) durch Ablegung einer öffentlichen Staatsprüfung (§. 4), welche nach der Absolvirung des gedachten Studiums zu bestehen und in welcher darzuthun ist, dass der Kandidat sich die für seinen Beruf erforderliche allgemeine wissenschaftliche Bildung, insbesondere auf dem Gebiete der Philosophie, der Geschichte und der deutschen Literatur, erworben hat (§. 8).

Da nach der ganzen Richtung des Gesetzes die Geistlichkeit ihre Bildung wesentlich auf den allgemeinen staatlichen Unterrichtsanstalten erhalten soll, trifft dasselbe noch folgende Bestimmungen, dass ausser den bisher in Preussen vorhandenen Knabenseminarien und Knabenkonvikten keine neugegründet und auch nicht neue Zöglinge in solche Anstalten aufgenommen werden dürfen, ferner dass an den bisherigen kirchlichen Seminarien, welche dem theologischen Unterrichte dienen, den s. g. Klerikalseminarien, das theologische Studium nur unter der Voraussetzung zurückgelegt werden darf, wenn der Minister der geistlichen Angelegenheiten anerkennt, dass ein solches Studium den Universitätsunterricht zu ersetzen geeignet sei (§. 6). Ausserdem unterwirft das Gesetz alle Anstalten, welche der Vorbildung von Geistlichen gewidmet sind, der Aufsicht

der Staatsgewalt, welche durch den Oberpräsidenten gehandhabt wird (§. 9). Wird eine dieser Anstalten der staatlichen Aufsicht nicht unterworfen oder die Beobachtung, bez. Durchführung der in Folge des Aufsichtsrechtes erlassenen Anordnungen verweigert oder werden die sonstigen gesetzlichen Vorschriften nicht beobachtet, so kann der Minister der geistlichen Angelegenheiten, um diesen Ungehorsam zu brechen, die der Anstalt gewidmeten Staatsmittel einbehalten, oder auch die Anstalt und zwar sowohl provisorisch als auch definitiv schliessen. Gegen eine solche Massregel kann Berufung an den zu errichtenden königlichen Gerichtshof für die kirchlichen Angelegenheiten eingelegt werden (§. 13).

In Bezug auf die Anstellung im geistlichen Amte und als Lehrer bez. Erzieher an den gedachten geistlichen Anstalten stellt das Gesetz bestimmte Vorschriften auf, welche auch zur Anwendung kommen, wenn nur eine Stellvertretung oder Hülfsleistung stattfindet, wenn einem bereits im Amte stehenden Geistlichen ein anderes Amt übertragen, seine widerrufliche Anstellung in eine dauernde verwandelt, oder ein bereits im Amte stehender Geistlicher zu einer Stellvertretung oder Hülfsleistung verwendet wird. Für alle derartigen Anstellungen ist erforderlich, dass die betreffende Person die deutsche Reichsangehörigkeit besitzt und dass vom Staate kein Einspruch gegen die beabsichtigte Anstellung oder Verwendung erhoben worden ist. Zur Ermöglichung des Einspruches hat der geistliche Obere, welchem die Anstellung zusteht oder in dessen Sprengel eine solche stattfindet, den in Aussicht genommenen Kandidaten und zwar unter Angabe der Stellung, in welcher derselbe verwendet werden soll, dem Oberpräsidenten zu benennen. Der Einspruch ist von letzterem binnen 30 Tagen nach dem amtlichen Eingange der Benennung bei den geistlichen Obern anzubringen. Er ist nur statthaft a) wenn dem Kandidaten die durch das Gesetz vorgeschriebenen Erfordernisse fehlen, b) wenn derselbe wegen eines Verbrechens oder Vergehens, welche das Strafgesetzbuch mit Zuchthaus, dem Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte, der Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter bez. Verlustes derselben bedroht, verurtheilt worden ist oder sich in Untersuchung befindet, c) wenn durch bereits vorliegende Thatsachen die Annahme gerechtfertigt wird, dass der Kandidat den Staatsgesetzen oder den

innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Anordnungen der Obrigkeit entgegenhandeln oder den öffentlichen Frieden stören werde. Auch sind in diesem Falle die Thatsachen, auf welche sich der Einspruch gründet, bei der Erhebung desselben anzugeben (§. 16). Keine Anwendung finden die Vorschriften des Gesetzes über den Einspruch auf die Anstellung von Geistlichen beim Militär und öffentlichen Anstalten, ebensowenig in solchen Fällen, wo dem Staate bei der Besetzung der geistlichen Aemter auf Grund des Patronates oder besonderer Rechtstitel, wie hinsichtlich der Bischofs- und Domherrnstellen, eine anderweitige Mitwirkung zusteht (§. 29), endlich auch nicht auf solche Fälle, wo die Anstellung erfolgt oder genehmigt wird von Behörden, deren Mitglieder sämmtlich vom Könige ernannt werden (§. 28). Da dies bei den Konsistorien der Fall ist, so fällt das Einspruchsrecht bei der Anstellung der evangelischen Geistlichen regelmässig hinweg. Die Uebertragung von geistlichen Aemtern, welche den Vorschriften dieses Gesetzes zuwiderläuft, gilt als nicht geschehen (§. 17). Die Amtshandlungen eines so ungesetzlich angestellten Geistlichen sind aber nicht blos ohne alle bürgerliche Wirksamkeit, sondern er ist auch nicht berechtigt, Amtshandlungen vorzunehmen, welche dem rein geistlichen Gebiete anheimfallen, vielmehr kann er darin im Wege der Administrativexekution gehindert werden. Abgesehen von der Nichtigkeit einer solchen Anstellung oder Verwendung zieht diese letztere für den geistlichen Obern, welcher sie angeordnet oder genehmigt hat, Geldstrafen von 200 bis 1000 Thlr., für den nichtig Angestellten, welcher auf Grund der nichtigen Anstellung geistliche Amtshandlungen vornimmt, Geldstrafen bis zu 100 Thlr. nach sich. Die Verletzung des Gesetzes in den beiden erwähnten Fällen ist ein von den Gerichten zu ahnendes Kriminalvergehen.

3) Das Gesetz über die kirchliche Disciplinargewalt und die Errichtung des königlichen Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten vom 12. Mai 1873 (G.-S. 1873 Nr. 8125. S. 198 ff. Hinschius, a. a. O. S. 37—96) regelt: die Ausübung der von den kirchlichen Behörden gegen kirchliche Beamte zustehende Disciplinargewalt. Dieselbe darf nur ausgeübt werden von kirchlichen Behörden, deren Mitglieder Deutsche sind und welche innerhalb des deutschen Reiches residiren (§. 1). Diese Vorschrift, welche der ältern reichsrechtlichen Observanz, sowie den Bestim-

mungen des A. L.-R. Th. II. Tit. 11. §§. 137 und 138 entspricht, beseitigt die Disciplinargewalt auswärtiger kirchlicher Obern keineswegs, bedingt aber deren Uebertragung an deutsche Kirchenbehörden behufs Ausübung der Stellvertretung. Was die Disciplinarstrafen betrifft, so ist die Anwendung körperlicher Züchtigung ausgeschlossen (§. 3). Geldstrafen dürfen den Betrag von 30 Thlr. oder eines etwa höhern einmonatlichen Amtseinkommens nicht übersteigen (§. 4). Die Strafe der Freiheitsentziehung darf nur in der Verweisung in eine im deutschen Reiche belegene Demeritenanstalt bestehen, auch die Dauer von drei Monaten nicht übersteigen, endlich ihre Vollstreckung weder wider Willen des Betroffenen begonnen noch fortgesetzt werden (§. 5). Um die Innehaltung dieser Vorschriften kontrolliren zu können, sind die geistlichen Demeritenanstalten der staatlichen, durch die Oberpräsidenten auszuübenden Aufsicht unterworfen.

Hinsichtlich des Verfahrens bei Verhängung von Disciplinarstrafen ordnet das Gesetz (§. 2) an, dass eine Vermögensstrafe oder die Verweisung in eine Demeritenanstalt nur nach Anhörung des Angeschuldigten verhängt werden darf, dass die Entfernung aus dem Amte, worunter jede Entziehung der Amtsrechte für immer oder auf Zeit verstanden wird, nicht ohne vorgängiges geordnetes processualisches Verfahren statthaft ist, dass in allen Fällen, wo auf eine Disciplinarstrafe erkannt wird, die Entscheidung schriftlich mit Gründen abzufassen ist. Als Schutzmittel gegen Uebergriffe der geistlichen Behörden bei Ausübung der Disciplinargewalt gewährt das Gesetz das Rechtsmittel der Berufung an die Staatsbehörden, d. h. an den königlichen Gerichtshof für die kirchlichen Angelegenheiten. Diese ist statthaft 1) wenn die Entscheidung Seitens einer durch die Staatsbehörde ausgeschlossenen geistlichen Behörde ergangen ist, 2) wenn auf eine gesetzlich unzulässige Strafe erkannt ist, 3) wenn die Vorschriften über das Verfahren nicht eingehalten sind, 4) wenn die Strafe verhängt ist a) wegen einer Handlung oder Unterlassung zu der der Angeschuldigte in Gemässheit der Staatsgesetze, rechtsgültiger königlicher Verordnungen oder sonstiger von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassener Anordnungen verpflichtet war, b) wegen Ausübung oder Nichtausübung eines öffentlichen Wahl- und Stimmrechts, c) wegen Gebrauches der Berufung auf Grund dieses Gesetzes, d) wenn die Entfernung aus dem kirch-

lichen Amte als Disciplinarstrafe oder sonst wider den Willen des davon Betroffenen ausgesprochen worden ist und die Entscheidung der klaren thatsächsten Lage widerspricht oder die Gesetze des Staates oder allgemeine Rechtsgrundsätze verletzt, e) wenn nach erfolgter vorläufiger Suspension vom Amte das weitere Verfahren ungebührlich verzögert wird (§§. 10 und 11). Die Berufung steht demjenigen zu, gegen welchen die Entscheidung ergangen ist, ist aber dadurch bedingt, dass er die gesetzlich zulässigen und geeigneten Rechtsmittel bei den vorgesetzten kirchlichen Instanzen ohne Erfolg geltend gemacht hat, sodann aber auch im öffentlichen Interesse dem Oberpräsidenten, jedoch erst dann, wenn die bei den kirchlichen Behörden angebrachten Rechtsmittel ohne Erfolg geblieben sind oder die Frist zur Einlegung derselben versäumt ist (§. 12). Die Berufung hat in der Regel Suspensivkraft (§. 14). In dem auf die Berufung ergehenden Urtheile kann nur entweder die Verwerfung der Berufung oder die Vernichtung der mit derselben angefochtenen Disciplinarentscheidung ausgesprochen werden (§. 21). Ausserdem führt das Gesetz ein staatliches Disciplinarverfahren gegen Kirchendiener ein, davon ausgehend, dass der Staat kirchliche Beamte, deren Amtsführung fortwährend die Staatsgesetze in Frage stellt und gegen diese verstösst, unmöglich in ihrer Stellung belassen könne. Es dürfen darnach Kirchenbeamte auf Antrag der Staatsbehörde durch Urtheil des Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten ihres Amtes entlassen werden, wenn sie die Vorschriften der Staatsgesetze oder die rechtsgültigen Anordnungen der Obrigkeit, welche sich auf ihr Amt oder ihre Amtsverrichtungen beziehen, so schwer verletzen, dass ihr Verbleiben im Amte mit der öffentlichen Ordnung unverträglich erscheint (§. 24). Im Falle der Verhängung der Amtsentlassung treten dieselben rechtlichen Wirkungen ein, wie wenn der betreffende kirchliche Beamte nichtig angestellt worden wäre; auch ist die Vornahme weiterer Amtshandlungen mit Geldstrafe bis zu 100 Thlr., im Wiederholungsfalle bis zu 1000 Thlr. bedroht (§. 24 Abs. 2 und §. 31).

Endlich schafft das Gesetz einen eigenen neuen Gerichtshof, »den königlichen Gerichtshof für die kirchlichen Angelegenheiten« zu Berlin. Derselbe besteht aus elf Mitgliedern, von denen der Präsident und mindestens fünf Mitglieder etatsmässig angestellte Richter sein müssen. Die Mitglieder werden

vom Könige auf Vorschlag des Staatsministeriums ernannt und zwar die bereits in einem Staatsamte Angestellten für die Dauer des Hauptamtes, die andern auf Lebenszeit. Für die Rechte und Pflichten der Mitglieder des Gerichtshofes sind die für die Mitglieder des Obertribunals bestehenden Vorschriften massgebend. Der Gerichtshof entscheidet endgültig mit Ausschluss jeder Berufung (§§. 32—35). Zur Kompetenz des Gerichtshofes gehört: 1) Die Verhandlung und Enscheidung der gegen kirchliche Disciplinarverfügungen eingelegten Berufung, 2) die Untersuchung und Enscheidung der Anklagen, welche von der Staatsbehörde auf Amtsentlassung eines Geistlichen erhoben werden, 3) die Entscheidung über die Berufung, mit welcher die kirchlichen Behörden die von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten verhängte Einhaltung der Staatsmittel gegen eine geistliche Bildungsanstalt, die Schliessung einer solchen, sowie die Entziehung der früher den Klerikalseminarien ertheilten Anerkennung, hinsichtlich ihrer Gesetzmässigkeit anfechten, 4) die Entscheidung über die Berufung, welche die geistlichen Obern gegen einen vom Oberpräsidenten erhobenen Einspruch hinsichtlich der Anstellung und Verwendung von Geistlichen und Lehrern, bez. Erziehern an geistlichen Bildungsanstalten einlegen können. Dem Gerichtshofe ist die Befugniss gewährt, das Verfahren in allen ihm zugewiesenen Angelegenheiten durch Plenarbeschlüsse näher festzustellen (§. 33). Nothwendig ist, dass bei jeder mündlichen Verhandlung und bei jeder Entscheidung, welche definitiv ist oder für das Endurtheil präjudiciell wirkt, wenigstens sieben Mitglieder, von denen stets der Vorsitzende und drei Beisitzer den richterlichen Mitgliedern angehören müssen, mitwirken (§ 33). Das Verfahren ist mündlich und der Gerichtshof nicht an positive Beweisregeln gebunden (§§. 20, 21 und 30).

Bei der Abfassung und Vorlage der Entwürfe zu diesen Gesetzen war die Staatsregierung davon ausgegangen, dass dieselben mit den Vorschriften des Art. 15 und 18 der Verfassungsurkunde nicht unvereinbar seien.

Da dies jedoch von manchen Seiten angezweifelt wurde, so beschloss die mit der Vorberathung der Entwürfe betraute Kommisssion des Abgeordnetenhauses, diese Frage zum Gegenstande einer gesonderten Erörterung zu machen und das Resultat dieser Verhandlungen war die Vorlage eines Gesetzentwurfes, betreffend die Abänderung der Art. 15 und 18 der Verfassungsurkunde,

welcher ohne jede Aenderung zum Gesetze erhoben wurde. Das Gesetz, betreffend die Abänderung der Art. 15 und 18 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850. Vom 5. April 1873 (G.-S. 1873 S. 143 ff.) lautet:

Einziger Artikel.

Die Art. 15 und 18 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 sind aufgehoben. An ihre Stelle treten folgende Bestimmungen: Art. 15. »Die evangelische wie die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft, ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig, bleibt aber den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen. Mit der gleichen Massgabe bleibt jede Religionsgesellschaft im Besitze und Genusse der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmteu Anstalten, Stiftungen und Fonds.« Art. 18. »Das Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrecht bei Besetzung kirchlicher Stellen ist, soweit es dem Staate zusteht und nicht auf dem Patronat oder besondern Rechtstitel beruht, aufgehoben. Im Uebrigen regelt das Gesetz die Befugnisse des Staates hinsichtlich der Vorbildung, Anstellung und Entlassung der Geistlichen und Religionsdiener und stellt die Grenzen der kirchlichen Disciplinargewalt fest.«

Dieses die Verfassung allerdings formell abändernde Gesetz hatte nach der richtigen Auffassung des Art. 15, wornach durch denselben das Oberaufsichts- und Gesetzgebungsrecht des Staates über die Kirche nicht aufgehoben worden ist, lediglich den Charakter einer Deklaration, welche den wahren Sinn des Gesetzes, einer ihm zu Theil gewordenen irrigen Auslegung gegenüber, unzweifelhuft feststellen sollte. Dasselbe ist von Hinschius auch in Betreff des Art. 18 dargethan worden, sodass der Ansicht dieses Schriftstellers beizutreten ist, wornach das Gesetz vom 5. April 1873 nicht den Charakter einer materiellen Aenderung der frühern Artikel 15 und 18 der Verfassungsurkunde, sondern nur einer Deklaration derselben hat.

Der offen erklärte Widerstand gegen die im Jahre 1873 erlassenen Maigesetze von Seite der Bischöfe und des von ihnen abhängigen katholischen Klerus nahm einen solchen Umfang an, dass die Regierung sich zu weitern gesetzlichen Massregeln veranlasst sah, welche diesen Widerstand zu brechen beabsichtigten.

Zu diesem Zwecke wurde sowohl die deutsche Reichsgesetzgebung, wie die preussische Landesgesetzgebung in Thätigkeit gesetzt.

Nach dem deutschen Reichsgesetze, betreffend die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern vom 4. Mai 1874 (Reichsgesetzbl. 1874 Nr. 1001 S. 43. 44. Hinschius, S. 1—16) kann Geistlichen, welche nach Entlassung aus ihrem Kirchenamte durch staatsgerichtliches Urtheil oder welche nach erfolgter rechtskräftiger Bestrafung wegen Vornahme von Amtshandlungen in einem staatsgesetzwidrig ihnen übertragenen Amte sich noch als Inhaber des ihnen entzogenen, bez. ihnen nicht zukommenden Amtes geriren, durch die Landespolizeibehörde der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten versagt oder angewiesen werden. Besteht die Handlung, wodurch sich der betreffende Geistliche als Inhaber des Amtes gerirt, in der ausdrücklichen Anmassung oder in der thatsächlichen Ausübung des letztern oder handelt der Geistliche der gegen ihn verhängten Aufenthaltsbeschränkung zuwider, so ist die staatliche Centralbehörde befugt, ihm die Staatsangehörigkeit, womit dieselbe auch in jedem andern Bundesstaate verloren geht, zu entziehen und ihn ausserdem aus dem Bundesgebiete auszuweisen. Behauptet der Betroffene, dass er die ihm zur Last gelegten Handlungen nicht begangen habe, so steht ihm binnen 8 Tagen die Berufung auf gerichtliches Gehör offen.

Die beiden preussischen Gesetze des Jahres 1874 sind »das Gesetz wegen Deklaration und Ergänzung des Gesetzes vom 11. Mai 1873 über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen. Vom 21. Mai 1874« (G.-S. 1874 Nr. 8191 S. 139ff. Hinschius, 17—40) und »das Gesetz über die Verwaltung erledigter katholischer Bisthümer vom 20. Mai 1874« (G.-S. 1874 Nr. 8190 S. 135ff. Hinschius, S. 41—66)[1]. Beide Gesetze ergänzen das durch das Gesetz vom 11. Mai 1873 begründete Einspruchsrecht der Staatsbehörden bei Anstellung von Kirchendienern. Das erstere Gesetz insofern es deklarirt, dass der Nichtbeachtung des erhobenen Widerspruchs gleichsteht a) die Anstellung eines Kandidaten

1) Eine genaue Analyse dieses Gesetzes vom 20. Mai 1874 hat Hinschius gegeben in Hartmann's Zeitschr. für Gesetzgebung des öffentlichen Rechtes. B. I. S. 241 ff.

ohne jede Benennung, b) die Anstellung mit gleichzeitiger oder nachheriger Benennung, c) die Anstellung vor Ablauf der 30tägigen Einspruchsfrist (Art. 1); das zweite, indem es das Einspruchsrecht auch auf alle Stellungen ausdehnt, welche die Ausübung der aus dem bischöflichen oder päpstlichen Amte fliessenden Rechte oder geistlichen Verrichtungen, abgesehen von der blossen Güterverwaltung, in einem erledigten katholischen Bisthume zum Zwecke haben, also namentlich auf die mit blosser Jurisdiktion verbundenen Aemter des Kapitular- und Generalvicars. Auch erweitern beide Gesetze die Strafmittel gegen ungehorsame Geistliche. Ausserdem regelt das Gesetz vom 20. Mai 1874 noch die Verhältnisse der erledigten Bisthümer in mehrfachen Beziehungen, indem es dem Domkapitel, im Falle der staatlichen Absetzung eines Bischofs, die Verpflichtung auferlegt, nach erhaltener Aufforderung einen Bisthumsverweser zu wählen (§. 6), und vorschreibt, dass jeder, gleichviel auf welche Weise erledigte Bischofssitz binnen Jahresfrist wieder mit einem staatlich anerkannten Bischofe besetzt werden muss (§. 8). Zur Durchführung dieser Gebote dient die staatliche Verwahrung und Verwaltung des dem Bisthume gehörigen und der Verwaltung des bischöflichen Stuhles oder des jeweiligen Bischofs unterliegenden Vermögens. Die staatliche Verwahrung und Verwaltung dauert so lange, bis ein Bisthumsverweser gesetzlich angestellt oder die Einsetzung eines staatlich anerkannten Bischofs stattgefunden hat. Dieselbe führt ein vom Minister der geistlichen Angelegenheiten ernannter Kommissarius auf Kosten des verwalteten Vermögens. Derselbe ist für seine Amtsthätigkeit nur dem Oberpräsidenten und dem Kultusminister, nicht aber den kirchlichen Behörden verantwortlich. Die Bestellung desselben, der Beginn und auch das Ende seiner Amtsthätigkeit ist vom Oberpräsidenten öffentlich bekannt zu machen (§§. 5, 6 und 9). Beide preussischen Gesetze führen auch eine neue Art der Besetzung geistlicher Aemter, bez. der Errichtung einer Stellvertretung in denselben ein, indem in gewissen Fällen den Kirchengemeinden, deren Zwecken das in Frage stehende Amt dient, ein Wahlrecht eingeräumt wird, wenn nach Erledigung eines geistlichen Amtes durch Richterspruch der auf Grund des Patronates oder eines sonstigen Rechtstitels Berechtigte von seinem Präsentations- oder Nominationsrechte binnen bestimmter Frist keinen Gebrauch macht oder wenn derartige Rechte

überhaupt nicht vorhanden sind. Die Gemeinde ist zur Ausübung ihrer Befugnisse auf Antrag von zehn grossjährigen, im Besitze der Ehrenrechte befindlichen, einem mitwählenden Familienhaupte nicht untergeordneten, männlichen Mitgliedern, durch den Landrath bez. Amtmann oder Bürgermeister zusammen zu rufen. Ein gültiger Beschluss gilt als gefasst, wenn mehr als die Hälfte der Erschienenen demselben zugestimmt hat (§§. 8—10 des Gesetzes vom 21. Mai 1874. §§. 15—17 des Gesetzes vom 20. Mai 1874).

Selbstverständlich begegnete diesen neuen Gesetzen der Widerstand der Bischöfe in noch erhöhtem Masse und wurde von Rom aus in jeder Weise ermuthigt. Am 5. Februar 1875 erklärte eine päpstliche Encyklika die preussischen Kirchengesetze geradezu für nichtig: »denunciantes omnibus, ad quos ea res pertinet et universo catholico orbi, leges illas irritas esse, utpote quae divinae ecclesiae constitutioni prorsus adversantur«. Indem so ein auswärtiger Prälat die katholischen Unterthanen des preussischen Staates von dem Gehorsam gegen Gesetze zu entbinden wagte, welche durch Sanktion des Königs und Zustimmung beider Häuser des Landtages verfassungsmässig zu Stande gekommen waren, nahm der Kampf eine noch schärfere Form an und legte die, in ihrer souveränen Gesetzgebungsgewalt bedrohte Staatsregierung abermals den Häusern mehrere tief einschneidende Gesetzentwürfe vor, den ersten betreffend die Einstellung der Leistungen aus Staatsmitteln für die römisch-katholischen Bisthümer und Geistlichen, den zweiten betreffend die Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche, den dritten über die Aufhebung der Verfassungsurkunde Art. 15, 16 und 18. Trotz einer auf der Konferenz der preussischen Bischöfe in Fulda beschlossenen Protestadresse an den König vom 2. April 1875 wurden alle drei Entwürfe mit grosser Majorität von den Häusern des Landtags angenommen und als Gesetze verkündet.

Das Gesetz über die Einstellung der Leistungen aus Staatsmitteln für die römisch-katholischen Bisthümer und Geistlichen vom 22. April 1875 (G.-S. 1875 Nr. 8281 S. 194ff. Hinschius, S. 67—80) verfügt, dass in sämmtlichen Diöcesen, sowie Diöcesantheilen des preussischen Staates vom Tage der Verkündigung des Gesetzes an sämmtliche, für die Bisthümer, die zu denselben gehörigen Institute und die Geistlichen bestimmten Leistungen aus Staatsmitteln eingestellt

werden (§. 1). Die eingestellten Leistungen werden für den Umfang des Sprengels wieder aufgenommen, sobald der jetzt im Amte befindliche Bischof oder Bisthumsverweser der Staatsregierung gegenüber sich verpflichtet, die Gesetze des Staates zu befolgen (§. 2). Wenn für den Umfang eines Sprengels die Leistungen aus Staatsmitteln wieder aufgenommen sind, einzelne Empfangsberechtigte aber, der vom Bischofe oder vom Bisthumsverweser übernommenen Verpflichtung ungeachtet, den Staatsgesetzen den Gehorsam verweigern, so ist die Staatsregierung ermächtigt, die für diese Empfangsberechtigten bestimmten Leistungen wieder einzustellen. Andrerseits sind, wenn gleich die Einstellung für einen Sprengel stattgefunden hat, die Staatsmittel solchen Berechtigten, welche sich schriftlich zur Erfüllung der Staatsgesetze verpflichten, wieder zu gewähren; auch können solche Leistungen denjenigen gegenüber, welche durch konkludente Handlungen ihren Gehorsam gegen die Staatsgesetze an den Tag legen, bis zur Verweigerung des Gehorsams wieder aufgenommen werden. Im Ganzen entzieht dieses Gesetz dem katholischen Klerus eine Jahreseinnahme von etwa 4 Millionen RM.

Das Gesetz, betreffend die geistlichen Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche vom 31. Mai 1875 (G.-S. 1875 Nr. 8292 S. 217. Hinschius, S. 86—105) schliesst im allgemeinen alle Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche vom Gebiete des preussischen Staates aus [1]) und erkennt nur ein jeder Zeit durch königliche Verordnung entziehbares Recht auf Fortdauer derjenigen Niederlassungen an, welche sich ausschliesslich der Krankenpflege widmen. Die Errichtung neuer Niederlassungen ist ohne Ausnahme untersagt. Die bestehenden, nicht vom Gesetze vorbehaltenen Niederlassungen müssen binnen sechs Monaten aufgelöst sein und allein für diejenigen, welche sich mit dem Unterricht und der Erziehung der Jugend beschäftigen, kann diese Frist

---

1) Durch ein Reichsgesetz, betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu. Vom 4. Juli 1872 (R.-G.-Bl. 1872 S. 253) waren bereits der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen vom Gebiete des deutschen Reiches ausgeschlossen. Dazu erging eine Bekanntmachung des Bundesrathes, betreffend die Ausführung des Gesetzes über den Orden der Gesellschaft Jesu vom 5. Juli 1872 (R.-G.-Bl. 1872 S. 254) und eine weitere Bekanntmachung, betreffend die Ausführung des Gesetzes über den Orden der Gesellschaft Jesu. Vom 20. Mai 1873 (R.-G.-Bl. 1873 S. 109).

durch den Kultusminister bis auf vier Jahre verlängert und später einzelnen Mitgliedern der geistlichen Genossenschaft die Befugniss zur Unterrichtsertheilung gewährt werden. Das Vermögen der aufgehobenen Niederlassungen wird vom Staate in Verwahrung und Verwaltung genommen und zunächst zur Unterhaltung der Mitglieder derselben verwendet. Die spätere Verwendung ist weiterer gesetzlicher Bestimmung vorbehalten, jedoch die Einziehung zu Gunsten des Staates ausgeschlossen. Die noch fortbestehenden Niederlassungen sind der Staatsaufsicht unterworfen.

Das Gesetz über die Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850. Vom 18. Juni 1875 (G.-S. 1875 Nr. 8303 S. 359) verfügt: »Die Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 sind aufgehoben.« Die Staatsregierung motivirte dieses Gesetz folgendermassen: »Fort und fort, sowohl in den Häusern des Landtages, als in den Organen der Presse, wird der Einwand gegen die Verfassungsmässigkeit von (gesetzlichen) Massregeln wiederholt, und wiegt um so schwerer, als er Beunruhigung in die Bevölkerung trägt, die gesetzgebenden Faktoren und die Staatsregierung eines verfassungswidrigen Verhaltens verdächtigt und die Gesetze, noch ehe sie verkündet werden, als solche bezeichnet, denen mit Recht Widerstand geleistet werden dürfe. Ein solcher Zustand kann in keinem Staate ertragen werden, namentlich in einer Zeit so ernster Bewegung, wie die gegenwärtige. Unabweisbare Pflicht ist es, denselben entschieden, kräftig und so schleunig als möglich zu beseitigen. Dies kann nur gelingen, wenn das Verhältniss zwischen Staat und Kirche nicht ferner durch allgemeine, der Missdeutung fähige Sätze, sondern lediglich durch eingehende Spezialgesetzgebung geregelt wird, also eine Aenderung der Verfassungsurkunde erfolgt. Vor einer solchen darf um so weniger zurückgeschreckt werden, als die Gesetzgebung freie Bahn bedarf, um den Staat unter allen Umständen zu sichern gegen den seine Hoheitsrechte missachtenden und angreifenden und damit ihn selbst gefährdenden, von Rom geleiteten Klerus. Deshalb wird die Aufhebung der betreffenden Artikel vorgeschlagen. Die auf diesem Wege für die Gesetzgebung gewonnene Freiheit soll zur Abwehr jener Angriffe dienen.«

Uebrigens kann die erfolgte Aufhebung der betreffenden Artikel nur für die Zukunft wirken; insbesondere sind die ältern,

durch dieselben aufgehobenen Gesetze keineswegs von selbst wiederhergestellt. (Hinschius, a. a. O. S. XXI.)

Das Gesetz über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden. Vom 20. Juni 1875 (G.-S. 1875 Nr. 8302 S. 241. Hinschius, S. 105—176) regelt die bis dahin in Preussen sehr verschiedenartig gestaltete lokale Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens einheitlich für den ganzen Umfang des preussischen Staates und zwar so, dass den betheiligten Gemeindemitgliedern eine entscheidende Mitwirkung bei dieser Angelegenheit beigelegt wird. Zu diesem Behufe schreibt das Gesetz die Errichtung zweier Organe vor, welche aus der Wahl der männlichen, volljährigen, selbstständigen Gemeindemitglieder hervorgehen sollen und alle drei Jahre zur Hälfte zu erneuern sind, eines Kirchenvorstandes und einer Gemeindevertretung. Der Kirchenvorstand, welcher ausser den gewählten Mitgliedern, noch aus dem Geistlichen, dem Patrone oder einem von diesem ernannten Stellvertreter besteht und der sich seinen Vorsitzenden, aber als solchen niemals den Geistlichen, wählen kann, verwaltet das Vermögen der Pfarrei oder der Kirchengemeinde und hat die vermögensrechtliche Vertretung der Kirchengemeinde und des sonst von ihm verwalteten Kirchenvermögens Dritten gegenüber. Dem Kirchenvorstande zur Seite steht, als Kontrollorgan, die Gemeindevertretung, deren Mitgliederzahl dreimal so gross sein soll, als die der Kirchenvorsteher. Dieselbe hat zu bestimmten wichtigen Geschäften, namentlich Veräusserungen, sowie bei der Aufstellung des Etats und der Abnahme der Jahresrechnung ihre Einwilligung zu ertheilen. Die Funktionen der Aufsichtsbehörde sind theils der Staatsbehörde übertragen, theils stehen sie dieser und der bischöflichen Behörde gleichzeitig zu, so dass beide im Einvernehmen miteinander zu handeln haben, theils nur der bischöflichen Behörde. Macht letztere von den ihr gesetzlich zustehenden Rechten der Aufsicht keinen Gebrauch, so geht die Ausübung auch dieser Befugnisse auf die staatliche Aufsichtsbehörde über. Die Nothwendigkeit der Zustimmung zu gewissen wichtigen Akten der Vermögensverwaltung von Seiten der staatlichen Aufsichtsbehörde ist in diesem Gesetze zum erstenmale einheitlich geregelt, eine Regelung, welche dem Gesetze vom 2. Juni 1876 über die evangelische Kirchenverfassung zum massgebenden Vorbilde gedient hat. Indem dieses umfangreiche, hier nur in

seinen Grundzügen mitgetheilte Gesetz vom 20. Juni 1875 den Laien bei der kirchlichen Vermögensverwaltung einen angemessenen Antheil einräumt und sie wenigstens auf diesem Gebiete von der alles beherrschenden Uebermacht des Klerus befreit, stellt es nur das, durch klerikale Verwaltungspraxis verdunkelte Recht der frühern Gesetzgebung, besonders des A. L.-R., wieder her.

Das Gesetz, betreffend die Rechte der altkatholischen Kirchengemeinschaften an dem kirchlichen Vermögen vom 4. Juli 1875 (G.-S. 1875 Nr. 8329 S. 333 ff.) bestätigt die von den preussischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, sowie von beiden Häusern des Landtages bisher vertretenen Rechtsauffassung, dass die s. g. Altkatholiken auch fernerhin als Mitglieder der katholischen Kirche zu betrachten sind und ihnen dieselben Rechte, wie den s. g. Neukatholiken zukommen.

Dies Gesetz regelt in provisorischer Weise, ohne über die Eigenthumsfrage zu entscheiden, die Mitbenutzung und den Mitgenuss der Altkatholiken an den Kirchen und dem kirchlichen Vermögen im Verwaltungswege durch den Oberpräsidenten.

Endlich regelt das Gesetz über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diöcesen vom 7. Juni 1876 (G.-S. 1876 Nr. 12 S. 149) die Aufsicht des Staates über die Verwaltung 1) der für die katholischen Bischöfe, Bisthümer und Kapitel bestimmten Vermögensstücke, 2) der zur kirchlichen, wohlthätigen oder Schulzwecken bestimmten und unter die Verwaltung oder Aufsicht katholisch-kirchlicher Organe gestellten Anstalten, Stiftungen und Fonds, welche nicht von dem Gesetze vom 20. Juni 1875 betroffen werden, in einer diesem letztern Gesetze durchaus analogen Weise. Insbesondere werden die Fälle, in welchen die verwaltenden Organe der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bedürfen, in ganz gleicher Weise festgestellt.

Mit diesem Gesetze vom 7. Juni 1876 ist die Reihe der kirchenstaatsrechtlichen Gesetze in Preussen vorläufig abgeschlossen (Herbst 1876), nicht aber der Kampf zwischen der Staatsgewalt und dem katholischen Klerus, welcher diese Gesetzgebung weder anerkannt, noch ihr thatsächlich sich gefügt hat.

Wir haben uns absichtlich darauf beschränkt, den Hauptinhalt der neuesten Kirchengesetze chronologisch mitzutheilen, da eine systematische Darstellung eines so unfertigen Zustandes unthunlich

ist. Wir leben in dem anomalen Zustande des Krieges mit einer Kirche, welche ein Drittel der preussischen Staatsbürger zu ihren Anhängern zählt.

Der Kampf ist vom preussischen Staate nicht freventlich heraufbeschworen. Er ist nicht örtlicher Natur, sondern wird gleichmässig gekämpft von allen lebensfähigen, selbstbewussten Staaten, welche sich nicht blindlings den Prätensionen des römischen Stuhles fügen wollen, mögen ihre Herrscher der evangelischen oder katholischen Kirche angehören. Nur hat der Kampf in Preussen die akuteste Form angenommen, nicht blos weil man in Rom weiss, dass »auf märkischem Sande die Entscheidungsschlacht geschlagen wird«, sondern weil keine Regierung dermassen unter den Fehlern früherer Regierungen zu leiden hat, wie die gegenwärtige preussische. Im Jahre 1848 hatte die Unerfahrenheit des abstrakten Liberalismus sich von der Ueberlegenheit eines herrschsüchtigen Priesterthums überlisten lassen und eine Gestaltung unseres Kirchenstaatsrechts herbeigeführt, welche den Staat, allen Uebergriffen der katholischen Kirche gegenüber, fast wehrlos machte. Die katholische Kirche Preussens machte auf der einen Seite nach Art. 15 die Trennung der Kirche vom Staate soweit geltend, als es sich um ihre volle Unabhängigkeit von der Staatsgewalt handelte; auf der andern Seite verlangte sie alle Vortheile einer privilegirten öffentlichrechtlichen Korporation für sich und ihre Diener; kurz sie vereinigte alle Ansprüche unbedingter Kirchenfreiheit im nordamerikanischen Sinne mit den Prätensionen einer privilegirten Staatskirche.

Noch schlimmer, als die abstrakten Verfassungsgrundsätze, wirkte die darauf gegründete Verwaltungspraxis der höchsten preussischen Behörden. Eine gedankenlose Reaktion, welcher der letzte Funken staatsmännischen Geistes abhanden gekommen war, glaubte sich mit dem Ultramontanismus durch die beliebte »Solidarität der konservativen Interessen« aufs engste verbunden. Alle staatsfreundlichen nationalen Elemente, die noch im katholischen Klerus aus früherer Zeit vorhanden waren, gab man nach und nach dem Ultramontanismus preis und liess zu, dass die Bischofsstühle immer mehr mit Anhängern des Papalsystems besetzt wurden. Keiner der mittlern und kleinern deutschen Staaten[1] hat jemals

1) Ein Muster gesunder Kirchenpolitik bietet das Königreich Würtemberg, dessen Gesetz, betreffend die Regelung des Verhältnisses der Staats-

seine staatlichen Befugnisse der Hierarchie so geopfert, wie der Grossstaat Preussen.

Darum war es kein Wunder, dass der aller Staatsaufsicht entwöhnte Klerus seinen staatlichen Massregeln den zähesten Widerstand entgegensetzte, welchen er sich in andern Staaten ruhig gefügt hatte und täglich noch fügt. Man musste von vornherein auf einen solchen Kampf gefasst sein, wenn man mit den unerträglich gewordenen Zuständen ernstlich brechen wollte, in welche uns die grundverkehrte kirchenstaatsrechtliche Richtung eines Vierteljahrhunderts geführt hatte. So beklagenswerth derselbe sein mag, so darf der Frieden doch niemals durch Preisgebung der Staatsautorität erkauft werden.

Aber mitten im Kriege darf man auch nie vergessen, dass jedes Krieges Ziel der Frieden ist. Es fragt sich nur, wie soll der Friedensschluss dereinst erfolgen? Aus dem klerikalen Lager ist man schnell mit der Antwort bei der Hand und verlangt eine Vereinbarung mit dem päpstlichen Stuhle, am liebsten in der Form eines Konkordates.

War schon früher eine solche vertragsmässige Regelung der kirchenstaatsrechtlichen Verhältnisse mit Rom im hohen Grade bedenklich und ist sie deshalb stets von Preussen vermieden worden (S. 746), so wäre heut zu Tage der Abschluss eines Konkordates ein unerhörter Anachronismus. Hat selbst ein vorherrschend katholischer Staat, wie Oesterreich, 1870 sein Konkordat, diese Musterleistung klerikaler Staatsmänner, einseitig aufgehoben und die Regelung seines Kirchenstaatsrechts durch die Staatsgesetzgebung in die Hand genommen, so ist ein Staat, wie Preussen, mit einer protestantischen Dynastie und einer vorherrschend protestantischen Bevölkerung ausser Stande, diesen abschüssigen Weg des Vertrags mit Rom zu beschreiten. Alle Anschauungen der römischen Kurie, wie sie sich noch jüngst im Syllabus und Vatikanum kundgegeben haben, halten am Systeme des kanonischen Rechtes fest, welches die Oberherrlichkeit der Kirche über den Staat, den unbedingten Vorrang der kirchlichen Gesetze

---

gewalt zur katholischen Kirche vom 30. Januar 1862, in vieler Beziehung als mustergültig zu betrachten ist. Die eingehende Schrift des frühern würtembergischen Staatsministers Dr. L. Golther, Der Staat und die katholische Kirche im Königreiche Würtemberg. Stuttgart 1874, ist durch ihre Gründlichkeit ebenso belehrend als wohlthuend durch ihre Gerechtigkeit und massvolle Haltung.

vor den staatlichen zur Grundlage hat, während der moderne Staat die Kirchenhoheit, d. h. wesentliche staatliche Hoheitsrechte über die Kirche, für sich in Anspruch nehmen muss. Ein Konkordat kann nur zu Stande kommen, wenn der Staat seine unveräusserlichen Rechte preisgiebt oder wenn man sich mit einer zweideutigen Wortfassung über die unvereinbaren Gegensätze hinweghilft, worin der Keim zu tausend künftigen Streitigkeiten liegt. Die Zeit der Konkordate mit Rom ist unwiederbringlich vorüber. Vielleicht ist das österreichische Konkordat das letzte gewesen, welches ein Staat mit Rom geschlossen — vestigia terrent. Das Kirchenstaatsrecht, d. h. das rechtliche Verhältniss der Kirche zum Staate, kann und darf nur durch ein Staatsgesetz festgestellt werden. Ein solches Gesetz darf aber nicht, der abstrakten Gleichheit zu Liebe, die Verhältnisse der evangelischen und katholischen Kirche nach gleichen Grundsätzen regeln wollen. Hier involvirt jede scheinbare Parität die grösste Imparität. Der moderne Staat erkennt die Parität aller seiner Unterthanen ohne Unterschied des religiösen Bekenntnisses an, aber er darf die beiden grossen Kirchengemeinschaften, die in ihm bestehen, nicht nach derselben Schablone behandeln. Beide Kirchen verlangen ihr besonderes Staatsgesetz, wie sie ihr eigenartiges Lebensprinzip haben.

Die eng mit dem Staate verwachsene evangelische Kirche, welche ihr Kirchenregiment in die Hände des Staatsoberhauptes gelegt hat, nimmt der Staatsgewalt gegenüber eine andere Stellung ein, als die katholische, welche immer und überall ein von der Staatsgewalt durchaus geschiedenes Kirchenregiment beansprucht; daher sind auch für den Staat, der mit einem auswärtigen Oberhaupte untrennbar verbundenen, kosmopolitischen katholischen Kirche gegenüber, manche Kautelen nöthig, welche er der evangelischen Kirche gegenüber sehr wohl entbehren kann. Die evangelische Kirche hat in den letzten Jahren eine entsprechende Verfassung mit Anfängen einer relativen Selbstständigkeit erhalten. Auch die wieder mit dem Staate ausgesöhnte katholische Kirche Preussens wird dereinst in einem umfassenden Staatsgesetze ihre magna charta erhalten, in welchem nicht blos, wie in der jetzigen Kirchengesetzgebung, einzelne Beziehungen herausgenommen und sporadisch geregelt sind, sondern das ganze Verhältniss des preussischen Staates zur katho-

lischen Kirche, nach einheitlichen Grundsätzen, im organischen Zusammenhang, in allen Einzelheiten festgestellt wird. Eine solche Kodifikation wird nicht nur die Kautelen bestimmen, welche der Staat gerade dieser Kirche gegenüber behaupten muss, sondern auch die werthvollen Vortheile in wohlwollendem und gerechtem Sinne feststellen, welche er dieser Kirche bietet. Die wirklich organisatorischen Gedanken der neuesten Kirchengesetzgebung werden dereinst in diesem grossen Statut ihre bleibende Stelle finden, während alles, was nur durch den gegenwärtigen Konflikt hervorgerufen ist und sich blos als vorübergehendes »Kampfgesetz« darstellt, ausgeschieden werden wird.

Was eine solche Kirchengesetzgebung der Zukunft im Einzelnen bringen wird, lässt sich nicht voraussagen, ihre kirchenstaatsrechtliche Richtung im Allgemeinen aber so bestimmen:

1) Unbrauchbar für unsere deutschen Verhältnisse ist das nordamerikanische System der absoluten Trennung der Kirche vom Staate und die Zurückführung der letztern auf die Stellung einer blossen Privatgesellschaft. »Die freie Kirche im freien Staat« ist ein schönes Wort ohne praktische Realität.

2) Zu vermeiden ist aber auch das Prinzip der absoluten Beherrschung der Kirche durch den Staat, das Staatskirchenthum. Der Josephinismus, wie das Territorialsystem des preussischen Landrechtes, welches die Kirche nicht als eigenartige Ordnung, sondern als Staats-, besonders als Polizeianstalt auffasst, ist mit den Rechtsanschauungen der Gegenwart unverträglich und schädigt das Lebensprinzip der Kirche, wie des Staates. Es hat seiner Zeit gute Dienste geleistet und manche würdige Vertreter auch im katholischen Klerus gefunden, hat sich aber überlebt und ist nicht wieder herzustellen.

3) Die einzig gesunde Richtung der kirchenstaatsrechtlichen Politik geht dahin, die katholische Kirche als eine öffentlichrechtliche Korporation im Staate mit relativer Selbstständigkeit, d. h. mit einer durch die Oberaufsicht und Gesetzgebung des Staates beschränkten Selbstverwaltung und Autonomie anzuerkennen. Die rechtlichen Grenzen zwischen Staat und Kirche setzt der Staat einseitig durch seine Gesetzgebung fest, hütet sich aber aus einem höhern Gerechtigkeitssinne in die innere Lebenssphäre der katholischen Kirche einzugreifen. Kann er einer so machtvollen organisirten Gestaltung gegenüber auch nicht ganz

auf Präventivmassregeln verzichten, so soll er doch seine Vertheidigungsmittel wesentlich dem Repressivsystem entnehmen. Er beansprucht die Kirchenhoheit in ihrem ganzen Umfange, erkennt aber an, dass das Kirchenregiment nicht seine Sache, sondern die der kirchlichen Organe ist, ohne welche die katholische Kirche ihrem Wesen nach nicht bestehen kann. Für die Beschränkungen, die sich jede Kirchengemeinschaft im Interesse des Staates gefallen lassen muss, räumt der Staat der katholischen Kirche auch werthvolle Vortheile ein: reichliche Dotation ihrer Institute, Gehalt, Amtsstellung und Rang ihrer Würdenträger, Unterstützung ihrer legitimen Amtshandlungen durch den weltlichen Arm, gesetzlich geordneten Einfluss auf den Religionsunterricht der Jugend, besonders in der Volksschule. Auf der Grundlage einer solchen Gesetzgebung wird dereinst der Friede mit der katholischen Kirche Preussens möglich sein, niemals mit Rom selbst, so lange es Rom bleibt, d. h. an seinen nie aufgegebenen Ansprüchen auf die unbedingte Oberherrschaft der katholischen Kirche, auf den Vorrang der kirchlichen Gesetze vor den weltlichen festhält. Hier muss ein thatsächlicher Waffenstillstand, ein modus vivendi genügen, den Rom immer gefunden hat, sobald es der Macht unabänderlicher Thatsachen gegenübergestellt war. Eine so durch eine folgerichtige, aber zugleich gerechte und wohlwollende Gesetzgebung, in ihren äussern Beziehungen zum Staate geordnete katholische Kirche Preussens wird freilich den mittelalterigen Grundsätzen des kanonischen Rechts und den Idealen des Syllabus wenig entsprechen; sie kann keine herrschende Macht im paritätischen Staate sein, aber friedlich neben der evangelischen Kirche als gleichberechtigte Schwester stehen, mit welcher sie in Erweckung religiösen Sinnes und in Werken christlicher Liebe um die Palme ringen mag. Dann wird sie auch dem Staate in seinen höchsten ethischen Aufgaben, nicht als dienende Magd, sondern als helfende Freundin zur Seite stehen.

Vierter Titel.

Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Reiche.*

I. Der preussische Staat als Glied des deutschen Reiches überhaupt.

§. 261.

1. Geschichtliche Entwicklung.

Der Staat Brandenburg-Preussen ist aus dem deutschen Territorialstaate des Mittelalters emporgewachsen. Derselbe gehörte bis zum Jahre 1806 mit dem grössten Theile seines Gebietes zum ältern deutschen Reiche. Die Territorialgewalt seiner Fürsten war der Reichsgewalt verfassungsmässig untergeordnet. Dieselben nahmen aber auch, als Reichsstände, an der Reichsgewalt entsprechenden

---

*) Obgleich deutsches Reichsstaatsrecht und preussisches Landesstaatsrecht vielfach ineinandergreifen, so bedarf doch jedes einer gesonderten wissenschaftlichen Darstellung, wenn es in seinem eigenthümlichen Wesen verstanden sein will. Eine systematische Darstellung des Staatsrechtes des deutschen Reiches, als des höchsten Organismus, in welchem das staatliche Leben des ganzen deutschen Volkes zum Ausdrucke kommt, ist hier nicht unsere Aufgabe. Nur die staatsrechtlichen Bezüge, welche der preussische Staat, als Gliederstaat, zum Gesammtkörper des Reiches hat, kommen in diesem Titel zur Besprechung. Für alles Uebrige verweisen wir auf die Literatur des norddeutschen Bundes- und deutschen Reichtsstaatsrechtes, aus welcher wir folgende Werke hervorheben: F. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. Leipzig 1868. G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechtes. Leipz. 1868. Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870. G. A. Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869. G. Meyer,

Antheil. Der König von Preussen hatte nicht nur, als Kurfürst von Brandenburg, Sitz und Stimme im kurfürstlichen Kollegium, sondern führte auch mehrere Stimmen im Fürstenrathe und auf der fränkischen und westphälischen Grafenbank. Als im Jahre 1806 das deutsche Reich aufgelöst wurde, blieb der preussische Staat zunächst ohne jede Verbindung mit andern Staaten zu einem Staatensysteme, indem der Eintritt desselben in den Rheinbund niemals erfolgte. Nach dem Zusammenbruche der napoleonischen Uebermacht war sich Preussen bewusst, dass es, als deutscher Staat, auch die Aufgabe habe, eine Gesammtverfassung für ganz Deutschland herstellen zu helfen. Es betrachtete die deutsche Verfassungsfrage als seine eigene Lebensfrage und war in allen Stadien der Verhandlungen thätig für die Begründung einer engern deutschen Staatenverbindung. (Meine Einl. B. II. III. Kap. S. 294 bis 305.) Freilich entsprach das Resultat der Wiener Verhandlungen, die deutsche Bundesakte vom 10. Juni 1815, weder den Absichten des preussischen Kabinets, noch den Anforderungen des deutschen Volkes. Die Bundesakte hatte nur die Grundlinien der neuen Staatenverbindung vorgezeichnet; sie bestimmte daher im Art. 10: »dass das erste Geschäft der Bundesversammlung nach ihrer Eröffnung die Abfassung der Grundgesetze des Bundes und dessen organische Einrichtung in Rücksicht auf seine auswärtigen, militärischen und innern Verhältnisse sein würde«. Infolge hiervon kam »die Schlussakte der über Aus-

---

Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung. Leipz. 1872. J. Pözl, Das bayerische Verfassungsrecht auf der Grundlage des Reichsrechtes. Suppl. zur IV. Aufl. des bayerischen Verfassungsrechtes. München 1872. J. v. Held, Die Verfassung des deutschen Reiches. Leipz. 1872. M. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Würzburg 1873. R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873. J. B. Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung. Hannover 1873. A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte. I. Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipz. 1873. L. v. Rönne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. II. Aufl. B. I. Leipz. 1876. P. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. B. I. Tübingen 1876. Materialiensammlungen, verbunden mit werthvollen monographischen Arbeiten, sind besonders G. Hirth's Annalen des deutschen Reiches, für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, unter Benutzung amtlicher Materialien und D. Fr. v. Holtzendorff's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des deutschen Reiches. Leipz. seit 1871. Eine wissenschaftlich zusammenfassende Darstellung der Literatur des Reichsrechtes hat Pözl gegeben in der krit. Vierteljahrsschr. B. XVI. S. 63 ff. S. 161 ff.

bildung und Befestigung des deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerialkonferenzen vom 15. Mai 1820« zu Stande (Wiener Schlussakte), welche durch Beschluss der Bundesversammlung vom 8. Juni 1820 als »ein der Bundesakte an Kraft und Gültigkeit gleiches Grundgesetz« ausdrücklich anerkannt wurde. Der deutsche Bund war, nach Art. 1 der Wiener Schlussakte, »ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte«. Er bestand nach Art. 2 »in seinem Innern als eine Gemeinschaft, selbstständiger, unter sich unabhängiger Staaten, mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten, in seinen äussern Verhältnissen aber, als eine in politischer Einheit verbundene Gesammtmacht«. Zweck dieses Bundes war: »die Erhaltung der äussern und innern Sicherheit Deutschlands, sowie der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten«.

Nach der Natur der Sache, wie nach ausdrücklicher Erklärung, war der deutsche Bund weder ein blosses Schutz- und Trutzbündniss (Alliance), noch ein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund, d. h. eine durch völkerrechtliche Verträge errichtete, bleibende Verbindung mehrerer unabhängiger, souveräner Staaten zur Erreichung bestimmter, festbegrenzter, gemeinsamer staatlicher Zwecke mit bleibenden organischen Einrichtungen für die Wirksamkeit der Bundesgewalt. Diese hatte nicht den Charakter einer wahren Staatsgewalt über den einzelnen Staaten; sie war vielmehr eine vertragsmässig errichtete Gesellschaftsgewalt, welche lediglich durch die Zusammensetzung der Willen der Einzelstaaten gebildet wurde, auf ganz bestimmte, vertragsmässig festgestellte Punkte beschränkt war und sich mit ihren Willensäusserungen nur an die Regierungen der Einzelstaaten, niemals direkt an deren Unterthanen wenden durfte. An keinem Punkte übte die Bundesgewalt einen unmittelbaren staatsrechtlichen Einfluss auf Land und Leute; kurz, die einzelnen Staaten blieben souverän und unabhängig, insoweit sie nicht durch vertragsmässig festgestellte Bundespflichten beschränkt waren.

Dem völkerrechtlichen Vereine des deutschen Bundes gehörte der preussische Staat von 1815—1866 mit dem grössten Theile seines Gebietes an. Nur die Provinz Preussen, sowie das Grossherzogthum Posen, blieben ausserhalb des Bundes. Bei dem geringen Einflusse des Bundes auf die innern Verhältnisse der

Staaten war diese Scheidung in bundesangehörige und bundesfremde Provinzen mit der Einheit der preussischen Regierung nicht unverträglich; für die auswärtigen Verhältnisse gewann Preussen dadurch den Vortheil, dass ihm, sowie Oesterreich, seine Stellung als europäische Grossmacht, vor allem sein selbstständiges Kriegs- und Friedensrecht, gewahrt wurde, während die Bundesverfassung dasselbe den übrigen Staaten zwar nicht ausdrücklich entzog, in seiner Ausübung aber so gut wie unmöglich machte.

Es ist allbekannt, dass der deutsche Bund auch den bescheidensten Erwartungen der Nation nicht entsprach, dass er weder die Ehre und Unabhängigkeit Deutschlands nach aussen, noch das verfassungsmässige Recht nach innen zu wahren im Stande war. Für die Wohlfahrt des deutschen Volkes leistete der deutsche Bund so gut wie nichts. Durch die grundsätzliche Nothwendigkeit der Stimmeneinhelligkeit bei allen Verfassungsänderungen wurde jede Fortbildung der Verfassung auf gesetzlichem Wege unmöglich gemacht. Uebrigens war, bei dem fortbestehenden Dualismus der Grossmächte im Bunde, eine andere Form der Staatenverbindung, als die eines völkerrechtlichen Staatenvereins, nicht einmal durchführbar, da jede der beiden Grossmächte, ihrem staatlichen Lebensprinzipe nach, jede Unterordnung unter eine höhere Staatsgewalt ablehnen musste, die nicht in ihre eigenen Hände gelegt wurde. Im Jahre 1848 nahm die Nation zum ersten Male das Problem einer Bundesreform selbst in die Hand. (Meine Einl. B. II. Kap. V. S. 314—341.) Aber diese Reformbestrebungen scheiterten vollständig, nicht etwa blos an äusserlich zufälligen Umständen, wie etwa an der Unfähigkeit der leitenden Persönlichkeiten, sondern an der innern Unmöglichkeit der Aufgabe, aber sie hinterliessen wenigstens in negativer Beziehung das bleibende Resultat, dass das praktisch Brauchbare von dem Wünschenswerthen geschieden, dass aus der Höhe nebelhafter Ideale der Weg zu einer realpolitischen Behandlung der deutschen Frage eingeschlagen und das zu lösende Problem staatsrechtlich schärfer formulirt wurde. Kurz, das Jahr 1848 war die Vorbedingung der Lösung der deutschen Frage, wie sie im Jahre 1866 vollzogen wurde. Wichtiger als alles andere war die Auseinandersetzung mit Oesterreich, die endliche Beseitigung jenes unheilvollen Dualismus, welcher sowohl das ältere deutsche Reich, wie den

deutschen Bund zur Nullität verurtheilt hatte. [1] Nachdem Preussen am 14. Juni 1866 aus dem deutschen Bunde getreten, war derselbe bald in sich zusammengebröckelt und seiner thatsächlichen Auflösung war die rechtliche Anerkennung derselben durch alle Bundesglieder bald gefolgt. (Meine Einl. B. II. Kap. VII.)

Preussen nahm, noch während des Krieges, die Neugestaltung Deutschlands, vorläufig wenigstens Norddeutschlands, in die Hand. Es handelte sich nun nicht mehr, wie bisher, um Bundesreform, sondern um einen völligen Neubau. Die Bündnissverträge mit einer Reihe norddeutscher Staaten vom 18. August 1866 sind der erste einleitende Schritt zur Gründung des norddeutschen Bundes. Kraft dieser Bündnissverträge schlossen die betreffenden Regierungen »ein Offensiv- und Defensivbündniss zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der äussern und innern Sicherheit ihrer Staaten, und traten sofort zur gemeinschaftlichen Vertheidigung ihres Besitzstandes ein, welchen sie sich gegenseitig durch dieses Bündniss garantiren« (Art. 1). »Die Zwecke dieses Bündnisses sollen definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 festgestellt werden unter Mitwirkung eines gemeinsam zu berufenden Parlamentes« (Art. 2). »Zu diesem Behufe werden die verbündeten Regierungen gleichzeitig mit Preussen die auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmenden Wahlen der Abgeordneten zum Parlamente anordnen und letzteres gemeinschaftlich mit Preussen einberufen. Zugleich werden sie Bevollmächtigte nach Berlin senden, um den Bundesverfassungsentwurf festzustellen, welcher dem Parlamente zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden soll.«

Diese vertragsmässigen Verabredungen wurden demnächst erfüllt. (Meine Einl. B. II. Kap. VIII.) Die Konferenzen der Regierungsbevollmächtigen zur Berathung und Feststellung des Verfassungsentwurfes fanden vom 15. December 1866 bis zum 7. Februar 1867 statt. Am 24. Februar 1867 wurde der erste Reichstag des norddeutschen Bundes eröffnet, welcher am 16. April 1867 den allerdings mannigfach verbesserten Regierungsentwurf mit grosser

---

1) Ueber diesen Dualismus und seine endliche Beseitigung vergl. meine Schrift: »Die Friedensbestimmungen in ihrem Verhältnisse zur Neugestaltung Deutschlands.« Breslau 1866.

Majorität annahm. An demselben Tage erklärten die Regierungen ihrer Seits den Verfassungsentwurf, sowie er aus der Schlussberathung des Reichstags hervorgegangen, annehmen zu wollen. Damit war aber die Gründung des norddeutschen Bundes noch nicht zum staatsrechtlichen Abschlusse gelangt. Da durch die beabsichtigte Einführung der norddeutschen Bundesverfassung in den Verfassungen aller Einzelstaaten tiefgreifende Veränderungen getroffen wurden, so bedurfte die Annahme derselben noch der Genehmigung der Landesvertretungen in allen Einzelstaaten und zwar in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes. Diese wurde in Preussen, wie in allen andern deutschen Staaten, ertheilt. Darauf wurde in sämmtlichen Einzelstaaten die Verfassung des norddeutschen Bundes in gesetzlicher Form verkündigt mit der Bestimmung, dass die Verfassung in den betreffenden Staatsgebieten vom 1. Juli 1867 in Kraft treten sollte.

Seit dem 1. Juli 1867 ist auch Preussen Glied des norddeutschen Bundes geworden und hat dadurch eine tiefgreifende Veränderung seiner Landesverfassung erfahren; ja sein ganzer staats- und völkerrechtlicher Status ist von diesem Tage an ein völlig anderer geworden. Mit dem Inslebentreten des norddeutschen Bundes war der auf Ein Jahr geschlossene rein völkerrechtliche Bündnissvertrag vom 18. August 1866 erloschen, weil sein Inhalt völlig erfüllt war. Am 1. Juli 1867 hatte das völkerrechtliche Vertragsverhältniss sich in ein staatsrechtliches Verfassungsverhältniss verwandelt. (Meine Einl. S. 472.)

Der norddeutsche Bund erhielt seine naturgemässe, im Art. 79 der Verfassung bereits vorgesehene Abrundung erst durch den Beitritt der süddeutschen Staaten. Dieser erfolgte durch den Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen vom 15. November 1870, durch den Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Würtemberg andrerseits vom 25. November 1870, durch den Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde und Bayern vom 23. November 1870, welchen dann die übrigen süddeutschen Staaten genehmigten. Diese s. g. Versailler Verträge vom November 1870 sind, gerade so wie das Bündniss vom 18. August 1866, rein völkerrechtlicher Natur und begründen lediglich vertragsmässige Rechte und Pflichten; sie werden geschlossen zwischen dem norddeutschen Bunde,

als einem einheitlichen Rechtssubjekte und den einzelnen, bis dahin völlig souveränen süddeutschen Staaten. Der unter den norddeutschen Staaten bestehende Bund wurde nicht aufgelöst, sondern nur erweitert und modificirt. Zwischen dem norddeutschen Bunde und dem deutschen Reiche besteht vollständige Rechtskontinuität. Der norddeutsche Bund und das deutsche Reich ist dasselbe staatsrechtliche Rechtssubjekt. Die Gründung des deutschen Reiches erfolgte an dem, in den Verträgen vorher bestimmten Termine, nemlich am 1. Januar 1871, wodurch jene Novemberverträge ihre Erfüllung fanden und das vertragsmässige völkerrechtliche Verhältniss in ein staatsrechtliches überging. Am 18. Januar 1871 erliess der König von Preussen eine Proklamation an das deutsche Volk, worin er die Annahme des deutschen Kaisertitels verkündigte. Durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871 erhielt die Verfassung des bereits am 1. Januar ins Leben getretenen deutschen Reiches eine neue Redaktion und wurde in dieser Gestalt publicirt. Durch das Publikationspatent vom 16. April 1871 wurde die formelle Geltung der am 1. Januar 1871 auf Grund der Novemberverträge in Kraft getretenen Bundesverfassung beseitigt und durch die Reichsverfassung vom 16. April 1871 ersetzt. Diese ist jetzt das geltende Verfassungsgesetz des deutschen Reiches, durch welches auch die Stellung des preussischen Staates zum Reiche und zur Reichsgewalt bestimmt wird.

§. 262.

2. Die gegenwärtige staatsrechtliche Stellung des preussischen Staates zum deutschen Reiche. Preussen als Gliederstaat im deutschen Bundesstaate.

Die regelmässige Form, in welcher ein Volk seine staatlichen Aufgaben zu erfüllen sucht, ist der Einheitsstaat, civitas simplex. An dieser normalen Gestaltung des Staatslebens ist auch die Staatstheorie emporgewachsen, aus ihr werden Folgerungen gezogen und Grundsätze entwickelt, welche den Bestand einer einzigen und einheitlichen Staatsgewalt zur Voraussetzung haben. Aber das Leben der Völker entwickelt sich nicht nach der Schablone der Theoretiker und auch der Begriff des Staates, als »der leiblichen Gestalt der geistigen Volksgemeinschaft« muss sich manchen Modifikationen fügen, von denen die Theorie lange keine

Notiz genommen hat, bis sich die Macht der Thatsachen endlich auch Anerkennung in der Wissenschaft errungen hat.

Durch eigenthümliche Naturanlagen und besondere geschichtliche Schicksale sind manche Völker darauf geführt worden, die regelmässige Form des Einheitsstaates zu verschmähen und in einem zusammengesetzten Staatswesen, einem Staatensysteme, Befriedigung ihrer staatlichen Bedürfnisse zu suchen. So kamen zu dem tief innerlichen Zuge des deutschen Volkes, welches nach allen Richtungen »die Einheit in der Mannigfaltigkeit« zu verwirklichen suchte, noch besondere geschichtliche Ereignisse, wodurch der ursprüngliche nationale Einheitsstaat zersetzt und zahlreiche Partikularstaaten gebildet wurden, welche man trotz ihrer ungenügenden Leistungen weder beseitigen wollte, noch konnte. Wollte man aber auf der andern Seite der Vortheile einer grössern Staatenverbindung nicht entrathen, so blieb nichts übrig, als unter Beibehaltung der Partikularstaaten, deren mangelhafte Leistungen durch Gründung eines Staatensystems zu ergänzen. Die Errichtung eines solchen kann so erfolgen, dass die Einzelstaaten zu einem bleibenden völkerrechtlichen Vereine zusammentreten, in welchem sie gewisse Aufgaben des Staates für gemeinsam erklären und durch gemeinsame Organe besorgen lassen. Die hierauf fussende staatliche Gemeinschaft ist der Staatenbund, welcher wohl unter günstigen Verhältnissen manche Vortheile bieten, nie aber die höhern nationalen Bedürfnisse befriedigen kann, weil er, als blosser Bund der Regierungen, niemals ein wahres Nationalband werden kann. Nachdem das deutsche Volk seit 1815 mit dieser Form der Staatenverbindung die schlechtesten Erfahrungen gemacht hatte, war man sich in der Negation vollständig klar, dass man den Staatenbund als ungenügend für die nationalen Bedürfnisse verwarf; das deutsche Volk wollte aber auch, in seiner grossen Mehrheit, den Einheitsstaat nicht, weil dieser die Beseitigung der vorhandenen, immer noch mit einer gewissen geschichtlichen Tradition umgebenen Partikularstaaten und ihrer Dynastien verlangt hätte. Es musste also ein Drittes gefunden werden, welches in der Errichtung eines Nationalstaates mit Beibehaltung der Partikularstaaten bestand. Für eine solche staatsrechtliche Gestaltung wurde der Name »Bundesstaat« gebräuchlich, dessen Typus man in der grossartigen transatlantischen Staatenverbindung der

vereinigten Staaten von Nordamerika ausgeprägt fand. Mochte man die Unmöglichkeit eines Bundesstaates auf monarchischer Grundlage behaupten, mochte die Theorie überhaupt den Begriff des Bundesstaates, als einen unlogischen, mit der Einheit der Staatsgewalt in Widerspruch stehenden verwerfen; in den Anschauungen des deutschen Volkes, wie in den Plänen und Bestrebungen seiner denkenden Staatsmänner, blieb er besonders seit 1848 eine treibende und gestaltende Macht. Auch bei der neuesten erfolgreichen Umgestaltung Deutschlands, bei der Gründung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches, hat der Gedanke des Bundesstaates eine massgebende Rolle gespielt. Indem wir die weitere Entwicklung dieses Begriffes dem Reichsstaatsrechte überlassen[1], konstatiren wir hier nur, in Uebereinstimmung mit fast allen namhaften Schriftstellern über deutsches Reichsstaatsrecht, dass das deutsche Reich der Gegenwart kein Staatenbund, sondern ein Bundesstaat ist.

Am kürzesten und schärfsten lässt sich der Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat so ausdrücken, dass der Staatenbund ein völkerrechtliches, der Bundesstaat ein staatsrechtliches Gebilde ist. Der Bundesstaat ist, wie schon sein Name

---

1) Ueber die ältere Theorie des Bundesstaates vergl. meine Einl. B. I. Kap. VII. §. 64. S. 205 ff. Habe ich mich auch früher zu der fast allgemein angenommenen Theorie bekannt, welche G. Waitz auf Grundlage nordamerikanischer Anschauungen ausgebildet hatte, so haben mich doch die neuesten Ausführungen überzeugt, dass dieselbe dringend einer Korrektur bedarf. (Vergl. besonders die Ausführung H. v. Treitschke's in den Preussischen Jahrbüchern B. 34. S. 513 ff.) Mat hat bisher die Sphäre des Gesammtstaates und die der Einzelstaaten auseinandergerissen und sich die Sache so gedacht, dass jeder Theil sich in der ihm zugewiesenen Sphäre mit der gleichen Freiheit bewege, als ob der andere Theil gar nicht vorhanden wäre. Eine solche Auffassung widerspricht aber der Einheit des Staatsbegriffes und würde praktisch durchgeführt zur Entzweiung so völlig selbstständig gestellter Gewalten, schliesslich zur Auflösung des ganzen Staatswesens führen. In dieser Negative ist die Polemik von Seydel wohl begründet, schiesst aber über das Ziel hinaus, indem er schliesslich den Begriff des Bundesstaates ganz verwirft. Das Beste über den Begriff des Bundesstaates vom staatsrechtlichen Standpunkt sagt A. Hänel in seinen Studien zum deutschen Staatsrechte; er ist jedenfalls von allen deutschen Schriftstellern am meisten in das Wesen dieser komplicirten Staatsform eingedrungen, während P. Laband in seinem Reichsstaatsrechte, welches sonst an lichtvollen und scharfsinnigen Erörterungen so reich ist, nach unserer Ansicht, den richtigen Standpunkt für die juristische Konstruktion des Bundesstaatsbegriffes nicht gefunden hat. Jedenfalls hat die Wissenschaft über diese Fundamentalfrage unseres gegenwärtigen Staatsrechtes noch nicht ihr letztes Wort gesprochen. Eine gute Uebersicht der bisherigen bundesstaatlichen Theorien giebt Brie, Der Bundesstaat. Abth. I. Leipzig 1874.

besagt, in erster Linie Staat und es müssen ihm daher die wesentlichen Merkmale eines wirklichen Staates zukommen. Dazu gehört vor allem eine unabhängige, selbstständige Staatsgewalt, welche staatliche Hoheitsrechte über ein bestimmtes Gebiet und über bestimmte Unterthanen aus eigenem Rechte besitzt und ausübt. Eine solche steht dem deutschen Reiche unzweifelhaft zu, indem es sich durch seine eigenen Organe einen Staatswillen bildet, welcher selbst, dem übereinstimmenden Willen aller Einzelstaaten gegenüber, sich als eine höhere selbstständige Macht darstellt, indem es seinen so gefassten Staatswillen durch eigene nur ihm verantwortliche Organe durchführt, indem es nicht nur eine, bereits die wichtigsten Gebiete umfassende Kompetenz besitzt, sondern stets nach Art. 78 der Reichsverfassung diese Kompetenz auf verfassungsmässigem Wege erweitern und so selbst, gegen den Willen einzelner Staaten, die Machtsphäre derselben immer mehr beschränken kann. Bei solchen Befugnissen der Reichsgewalt ist es unmöglich, im Reiche nur eine vertragsmässige Vereinigung souveräner Staaten zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte zu erkennen. Das deutsche Reich ist unzweifelhaft ein Staat, aber es ist kein Einheitsstaat, sondern ein Bundesstaat. In dieser komplicirtesten aller Staatsformen sind die im Einheitsstaate der einheitlichen Staatsgewalt zukommenden allseitigen Aufgaben und Verrichtungen so vertheilt, dass ein Theil derselben durch die Centralgewalt, ein andrer Theil durch die Staatsgewalt der Einzelstaaten besorgt wird. Diese verfassungsmässige Vertheilung der sonst einheitlich zusammengefassten Staatskompetenz ist ein wesentliches Merkmal des Bundesstaates. Der Begriff der einheitlichen Staatsgewalt wird aber dadurch gerettet, dass die Centralgewalt und die Gewalten der Einzelstaaten nicht als fremdartige Gewalten von einander geschieden werden dürfen, sondern als Glieder einer und derselben Organisation aufgefasst werden müssen, welche eben im Bundesstaate ihre höhere Einheit findet. Damit der immerhin denkbare Antagonismus zwischen der Centralgewalt und den Gewalten der Einzelstaaten vermieden, damit die unbedingt nothwendige Einheit des Staatswillens gewahrt werde, muss im Konfliktsfalle die Entscheidung letzter Instanz der Centralgewalt zugesprochen, ihr Wille als höchster in der bundesstaatlichen Organisation anerkannt werden.

Die Centralgewalt und die Gewalt der Einzelstaaten sind einander nicht nebengeordnet, sondern erstere ist der letzteren übergeordnet. Der Centralgewalt steht nicht nur die ihr ausschliesslich zugewiesene Sphäre der Staatsthätigkeit zu, sondern sie hat auch den Beruf, die Thätigkeit der Einzelstaaten, innerhalb der ihnen gebliebenen Sphäre, so zu reguliren und zu beeinflussen, dass sie sich nicht mit der Thätigkeit der Centralgewalt in Widerspruch setzt, sondern stets in den Organismus des Gesammtstaates einfügt. Wahrung der vorhandenen nationalen Einheit, Fortbildung des Organismus zu immer höherer zeitgemässer und volksthümlicher Entwicklung bleibt, wie Hänel treffend ausführt, die höchste Aufgabe der Centralgewalt, welche darin das Wesen einer wirklichen Staatsgewalt an sich trägt, dass sie sich selbst auf verfassungsmässigem Wege die Grenzen ihrer Kompetenz stecken kann.

Trotzdem bleiben die Einzelstaaten Staaten, weil sie nicht nur, wie Körper der Selbstverwaltung, eine relative Selbstständigkeit in der Verwaltung gewisser Angelegenheiten, sondern eigene nicht von der Centralgewalt abgeleitete Hoheitsrechte besitzen, weil sie sich selbst innerhalb ihrer Sphäre Gesetze geben und ihren Entscheidungen die höchste Sanktion ertheilen.

So sind auch die Einzelstaaten des deutschen Reiches als Staaten zu betrachten und haben ihr eigenthümliches Landesstaatsrecht, wenn dasselbe auch durch die höher geltenden Grundsätze des Reichsstaatsrechts und die Anforderungen der Reichsgewalt modificirt und in seinem Bestande fortwährend durch reichsgesetzliche Bestimmungen verändert werden kann, welche den Landesgesetzen, auch den Landesverfassungsgesetzen, unbedingt vorgehen.

Dieser Fortbestand der Einzelstaaten im höhern Gesammtorganismus bewirkt, dass sich das Leben jedes bundesstaatlich organisirten Volkes in einer doppelten Sphäre bewegt, in der des Bundesstaates und in der der Einzelstaaten. Dies gilt auch für Deutschland und Preussen. Der preussische Staat ist nicht nur in seiner Kompetenz vielfach durch die Kompetenz des Reiches beschränkt, sondern steht auch in einem Verhältnisse allgemeiner verfassungsmässiger Unterordnung zur Reichsgewalt. Die preussische Staatsgewalt übt nicht mehr ausschliesslich Herrschaftsrechte über preussisches Gebiet und preussische Unterthanen, das preussische Staatsgebiet ist

zugleich deutsches Reichsgebiet, der preussische Staatsbürger zugleich deutscher Reichsbürger. Der Bundesstaat ist nicht ein blosses Band der Staaten, sondern aller Einzelnen. Er ist nicht blos, wie Laband will, ein aus Staaten zusammengesetzter Staat, eine Korporation, welche lediglich wieder aus Korporationen besteht, was dem Begriffe des Staates widersprechen würde, welcher als Substrat eine Vielheit von Menschen, ein lebendiges Volk voraussetzt, sondern ein wahres Nationalband, welches sich um alle Deutschen schlingt, sie in ein unmittelbares Verhältniss der Treue und des Gehorsams zum Reiche setzt, sie zu unmittelbaren Gliedern und Genossen des Reiches macht. Das deutsche Reich ist eben nur deshalb ein Staat, weil es deutsches Volk und deutsches Land unmittelbar beherrscht, wenn es sich auch zur Durchführung seiner Massregeln vielfach der Einzelregierungen bedient. Die Reichsmittelbarkeit deutscher Unterthanen, welche lediglich durch das Medium ihrer Obrigkeit mit dem Reiche in Verbindung treten sollen, gehört der überlebten mittelalterigen Gestalt des zusammengesetzen Staates, dem ältern deutschen Reiche, nicht dem durchaus modernen Begriffe des Bundesstaates an.

Das Reichsstaatsrecht der Gegenwart hat alle seine Unterthanen zu Reichsunmittelbaren erhoben. Die einzelnen deutschen Staaten sind dem Reiche untergeordnet, die einzelnen deutschen Bürger ihm unterthan. So ist auch der preussische Staat dem Reiche verfassungsmässig ein- und untergeordnet, der preussische Staatsangehörige zugleich Reichsbürger mit reichsbürgerlichen Rechten und Reichsunterthan mit bestimmten Pflichten der Treue und des Gehorsams gegen das Reich. (B. I. §. 106. S. 356 ff.)

Der preussische Staat, mit dessen Staatsrechte wir uns beschäftigen, ist Gliederstaat des deutschen Reiches, wie jeder andere. Sein Landesstaatsrecht verhält sich zu dem deutschen Reichsstaatsrecht, wie das jedes andern deutschen Staates. Aus der Verfassung des deutschen Reiches folgen für alle Gliederstaaten bestimmte Pflichten und Rechte gegenüber der Gesammtpersönlichkeit des Reiches. Aus der umfassenden Kompetenz des Reiches fliessen zahlreiche Beschränkungen der Einzelstaaten, aus denen aber wieder Ansprüche der letztern erwachsen, welche darauf gerichtet sind, dass das Reich den Einzelstaaten gegenüber die ihm überwiesenen Aufgaben ordnungsmässig erfülle (Recht auf mili-

tärischen und diplomatischen Schutz durch das Reich, auf Förderung der Wohlfahrt des deutschen Volkes und der Einzelstaaten insbesondere). Andrer Art sind diejenigen Rechte der Einzelstaaten, welche ihnen einen unmittelbaren Antheil an der Bildung derjenigen Organe gewähren, durch welche das Reich seinen staatlichen Willen bildet und äussert. Dahin gehört das Recht jedes Staates auf eine bestimmte Anzahl von Stimmen im Bundesrathe, auf verhältnissmässige Vertretung seiner Bevölkerung im Reichstage u. s. w. Diese aus der Reichsverfassung selbst für alle deutschen Staaten folgenden normalen Rechte sind grundsätzlich für alle Staaten dieselben, wie auch alle Lasten und Pflichten nach dem Grundsatze der Gleichheit vertheilt und getragen werden. In allen diesen Beziehungen ist der preussische Staat nach den Grundsätzen der vollen Gleichberechtigung Mitglied des deutschen Reiches. Aber diese verfassungsmässige Regel wird durch Sonderrechte, jura singularia, einzelner Mitglieder unterbrochen.[1] Darunter versteht man bestimmte Rechte gewisser Einzelstaaten in ihrem Verhältnisse zur Gesammtheit, welche Abweichungen von der verfassungsmässigen Norm zu Gunsten eines Einzelstaates enthalten; sie beruhen immer auf einem speziellen Rechtstitel und bilden jura quaesita, welche nicht ohne Zustimmung des berechtigten Staates geändert oder aufgehoben werden können. Diese Sonderrechte haben einen zweifachen Charakter, indem sie entweder die Kompetenz des Reiches zu Gunsten eines Einzelstaates dermassen beschränken, dass ihm Hoheitsrechte vorbehalten sind, welche hinsichtlich der übrigen Staaten dem Reiche zustehen, oder indem sie einzelnen Staaten einen grössern Einfluss auf die staatliche Willensbildung des Reiches einräumen. (Negative und positive Sonderrechte.)

Zur ersten Kategorie gehören die meisten Sonderrechte der süddeutschen Staaten, Reservatrechte im eigentlichen Sinne. Dem preussischen Staate kommt kein einziges derartiges Sonderrecht zu, wodurch ihm gegenüber die Kompetenz der Reichsgewalt in einer von der verfassungsmässigen Norm abweichenden Weise beschränkt würde. Um so bevorzugter erscheint Preussen in Betreff der Sonderrechte der zweiten

1) Vergl. P. Laband, Reichsstaatsrecht. §. 11. S. 109ff.: »Die Rechte der Einzelstaaten« und die Abhandlung desselben in Hirth's Annalen 1874 S. 1487 bis 1542.

Art. Dem Könige von Preussen steht nach Art. 11 der Reichsverfassung das Präsidium des Bundes zu. In diesem Einen Satze sind alle die umfassenden Vorrechte beschlossen, welche dem Präsidium, jetzt dem Kaiser, verfassungsmässig zugetheilt sind. Da diese Vorrechte keine persönlichen des jeweiligen Kaisers sind, wie die Regierungsrechte des Wahlkaisers im ehemaligen deutschen Reiche, sondern untrennbar mit der Krone Preussen und dem preussischen Staate verbunden sind, so erscheint Preussen nicht blos als einfacher Gliederstaat, sondern als der Präsidialstaat (Hegemoniestaat) des deutschen Reiches. Obgleich aber diese kaiserlichen oder Präsidialrechte untrennbar mit der Krone Preussen verbunden sind, so sind sie doch keine Bestandtheile der preussischen Staatsgewalt, sondern der deutschen Reichsgewalt. Die staatsrechtliche Erörterung des deutschen Kaiserthums an und für sich gehört nicht in das preussische, sondern in das deutsche Staatsrecht. Wir haben es hier nur mit dem Verhältnisse des preussischen Staates zum deutschen Reiche, nicht mit dem Organismus des Reiches, als solchem, zu thun. Von diesem Standpunkte aus, betrachten wir erstens das Verhältniss des preussischen Staates zu den Organen der deutschen Reichsgewalt, zweitens das Verhältniss desselben zur Kompetenz der Reichsgewalt, wobei besonders die verfassungsmässige Abgrenzung zwischen der preussischen Staatsgewalt und der deutschen Reichsgewalt zur Sprache kommt.

II. Verhältniss des preussischen Staates zu den Organen der Reichsgewalt.

§. 263.

1. Organisation der Reichsgewalt überhaupt.

Das deutsche Reich ist kein blosser Staatenverein zur gemeinsamen Ausübung gewisser Hoheitsrechte mit einer blossen Gesellschaftsgewalt, sondern ein wahrer Staat, d. h. eine öffentlichrechtliche Persönlichkeit. Das Reich ist das alleinige Subjekt der Reichsgewalt. Aber nur der Mensch hat von Natur Willen; jede andere juristische Persönlichkeit, mag sie der Sphäre des öffentlichen oder privaten Rechtes angehören, bedarf um

willens- und handlungsfähig zu werden, einer besondern Organisation. So bedarf auch das deutsche Reich der Organe der Reichsgewalt.

Das deutsche Reich ist keine Monarchie im Sinne des deutschen konstitutionellen Staatsrechts, wo der König alleiniges Organ der Staatsgewalt, wo die gesammte Staatsgewalt, dem Rechte der Innehabung nach, in der Person des Monarchen vereinigt ist. Träger der Reichsgewalt ist vielmehr ein zusammengesetztes Subjekt[1], welches einerseits aus der im Bundesrathe vereinigten Gesammtheit der Einzelregierungen, andrerseits aus dem Kaiser besteht. Nicht in ihrer Vereinzelung, sondern in ihrem organischen Zusammenwirken stellt sich die höchste Regierungsgewalt des Reiches dar. Der Kaiser ist nicht ohne den Bundesrath, noch weniger der Bundesrath ohne den Kaiser denkbar. Beide Organe sind verschieden in ihren Funktionen, aber doch zusammenwirkende Glieder desselben Organismus. Das Reichsstaatsrecht der Gegenwart trifft in dieser Beziehung ganz mit der staatsrechtlichen Konstruktion des ehemaligen deutschen Reiches zusammen. Auch hier galt das Reich selbst als Subjekt der Reichsgewalt, Träger der Reichsgewalt waren aber Kaiser und Reich, d. h. die im Reichstage vereinigte Gesammtheit der Reichsstände. Nach der einstimmigen Auffassung aller Reichspublicisten stand die Souveränetät des Reiches bei Kaiser und Reichstag, indem letzterem ein wahres co-imperium beigelegt wurde. An die Stelle des ehe-

1) Vergl. über diese Auffassung meine Einl. S. 196, wo es heisst: »Zu einer ähnlichen Auffassung, wie sie im deutschen Reiche die officiell angenommene war, neigt sich auch das englische Staatsrecht, wenn es dem Parlamente, d. h. dem Könige und den beiden Häusern — dem rex in parliamento — die höchste Staatsgewalt zuspricht, dabei den König aber immer wieder als den Souverän, als das Haupt in diesem Körper ansieht. Aber auch, wo eine derartige Auffassung der Souveränetätsverhältnisse staatsrechtlich feststeht, darf man sich die Souveränetät nicht als getheilt zwischen mehren selbstständigen Faktoren denken, was ihrem Wesen durchaus widerspricht, sondern es ist nur ein neues zusammengesetztes Subjekt der Souveränetät entstanden, so in Deutschland das Reich, d. h. Kaiser und Reichstag, so in England das Parlament, d. h. der König und die beiden Häuser. In sehr prägnanter Weise wird diese Einheit und Untheilbarkeit der Staatsgewalt in einem solchen zusammengesetzten Staatskörper in der alten hamburgischen Verfassung von 1712 Art. 1 ausgesprochen, wornach »τὸ κυρίον oder das höchste Recht bei E. E. Rathe und der erbgesessenen Bürgerschaft inseparabili nexu, conjunctim und zusammen stehen soll.«

maligen Reichstages ist der moderne Bundesrath getreten, d. h. die im Bundesrathe einheitlich zusammengefasste Gesammtheit der Reichsstände oder der Einzelregierungen.

Anders ist die Stellung des heutigen Reichstages.

Während sich in Kaiser und Bundesrath die Träger der Regierungsgewalt des Reiches darstellen, ist der Reichstag das Organ der Volksvertretung. Nach den Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechtes kommt dem Reichstage eine bestimmende Mitwirkung bei den wichtigsten Willensäusserungen des Reiches zu; derselbe hat aber an keinem Punkte eigentliche obrigkeitliche Befugnisse. Er ist ein wichtiges Organ im Organismus des Reiches, aber kein Mitträger der Regierungsgewalt; dagegen sind die Träger derselben, Kaiser und Bundesrath, bei der gesammten Reichsregierung, theils an die Zustimmung, theils an die Kontrolle des Reichstages gebunden. Seine Zuständigkeit erstreckt sich nicht auf einzelne, bestimmt aufzuzählende Befugnisse, sondern reicht soweit als die Zuständigkeit des Reiches selbst. Da aber der Reichstag den Einzelstaaten, sowie den einzelnen Staatsangehörigen gegenüber, nicht unmittelbar wirksam werden kann, sondern nur mittelbar, indem die Träger der Reichsgewalt vielfach von seiner Zustimmung abhängen, so besteht zwischen dem Reichstage und den Einzelstaaten kein weiteres staatsrechtliches Verhältniss, als dass auf jeden Einzelstaat eine gewisse Anzahl von Abgeordneten vertheilt ist, welche aber nicht als Vertreter der einzelstaatlichen Bevölkerung, sondern des ganzen deutschen Volkes erscheinen. Somit fällt die Betrachtung des Reichstages lediglich dem Reichsstaatsrechte anheim. Hier kommen nur in Betracht die Träger der Reichsgewalt in ihrem besondern Verhältnisse zu demjenigen Einzelstaate, mit dessen Staatsrechte wir es hier zu thun haben. Neben Kaiser und Bundesrath müssen aber auch die Reichsbehörden hier besprochen werden, durch welche die Reichsgewalt ihre Befugnisse ausübt, insoweit sie in das Staatsrecht der Einzelstaaten einzugreifen berufen sind.

§. 264.

2. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Kaiserthume.

In den übrigen Bundesstaaten ist die Centralgewalt ganz von der Staatsgewalt der Einzelstaaten getrennt, so in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, so in der Schweiz, so nach dem Entwurfe der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849. Bei der Anlage der norddeutschen Bundesverfassung ging man von einer ganz andern Auffassung aus, indem man gerade umgekehrt hochwichtige Befugnisse der Bundesgewalt mit der Staatsgewalt des mächtigsten Einzelstaates verband, den man dadurch zum Hegemoniestaate erhob. Man trug mit dieser Abweichung von der Schablone des Bundesstaates nur den gegebenen Verhältnissen Rechnung, indem man das bereits in der Staatsmacht Preussens thatsächlich vorhandene Uebergewicht auch staatsrechtlich zur Anerkennung brachte. (Meine Einl. S. 432.)

Obgleich schon die norddeutsche Bundesverfassung dem Könige von Preussen die umfassendsten Befugnisse eines wahren Bundesoberhauptes beilegt, so fasst sie dieselben doch in keinem einheitlichen Titel zusammen. Die eine Kategorie dieser Befugnisse gebührte dem Präsidium des Bundes, insbesondere die völkerrechtliche Vertretung, die Berufung, Eröffnung und Schliessung des Bundesrathes und des Reichstages, die Ernennung des Bundeskanzlers, die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze, die Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten, die Oberaufsicht über alle Zweige der Bundesverwaltung; kurz, unter dem Namen des Bundespräsidiums standen dem Könige von Preussen die civilen Befugnisse der Bundesgewalt im Gegensatz zu den militärischen zu. Der Bundesfeldherr dagegen hatte den Oberbefehl über die gesammte Bundesarmee, die Oberaufsicht über die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit aller Truppentheile, das Recht der Inspektion derselben, die Bestimmung des Präsenzstandes und der Gliederung der Kontingente, die Befugniss innerhalb des Bundesgebietes Festungen anzulegen u. s. w. Der »König von Preussen« endlich hatte den Oberbefehl über die Bundesmarine und die Bestimmung über Organisation und Zusammensetzung derselben.

Die erste Anregung zur Wiederherstellung des deutschen Kaisertitels ging bekanntlich von dem König von Bayern aus,

welcher den Vorschlag machte: »dass die Ausübung der Präsidialrechte des Bundes mit Führung des Titels eines deutschen Kaisers verbunden werde«. Bei Feststellung der Verträge mit den süddeutschen Staaten ist aber jene dreifache Bezeichnung noch nicht verschwunden. Nur an der entscheidenden Hauptstelle heisst es Art. 11 Abs. 1: »Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen deutscher Kaiser führt.« Erst die Redaktion der Reichsverfassung vom 16. April 1871 hat, sowohl bei den Bestimmungen über das Reichskriegswesen, als über die Marine die Bezeichnung »Kaiser« durchgeführt und nur in Art. 5 Abs. 2, Art. 7 Abs. 2 und 3, Art. 8 Abs. 1 und 37 den Ausdruck »Präsidium« beibehalten. Sonst ist in allen Stellen »der Kaiser« substituirt. So wichtig von nationalem und politischem Gesichtspunkte aus die Wiederherstellung des deutschen Kaisertitels war, so ist doch staatsrechtlich das Kaiserthum dieselbe Institution geblieben, wie das Präsidium des norddeutschen Bundes.

Während die frühere Kaiserwürde staatsrechtlich mit keiner Territorialgewalt zusammenhing, sondern lediglich durch Wahl vergeben wurde und somit auch dem kleinsten Reichsfürsten oder Reichsgrafen übertragen werden konnte, ist die heutige deutsche Kaiserwürde untrennbar mit der Krone Preussen verbunden. Niemand kann jemals Reichsoberhaupt in Deutschland sein, wer nicht zugleich Staatsoberhaupt in Preussen ist. Die ganze Institution würde augenblicklich zur Karrikatur, zum staatsrechtlichen Nonsens werden, wenn man sich einen andern Bundesfürsten als Kaiser dächte, dem nicht die reale Macht des preussischen Staates zur Seite stände. Das deutsche Kaiserthum stützt sich auf die Machtmittel des preussischen Königthums.

Darum enthält die Reichsverfassung keinen einzigen Satz über die Thronfolge des Kaisers. Sie muss folgerichtig die Bestimmungen hierüber der preussischen Verfassung überlassen. Die Artikel der preussischen Verfassung über die Thronfolge sind aber damit keineswegs — wie man bisweilen angenommen hat — Artikel der Reichsverfassung geworden, sie sind vielmehr lediglich preussisches Landesstaatsrecht geblieben. Daraus folgt, dass der König von Preussen jeder Zeit durch ein verfassungsänderndes preussisches Gesetz die Thronfolge ändern kann,

ohne jedes Zuthun der Reichsgewalt, indem er z. B. die subsidiäre kognatische Thronfolge einführt (B. I. S. 181). Dabei haben nur die beiden Häuser des preussischen Landtages, nicht die Faktoren der Reichsgesetzgebung, ein entscheidendes Wort mitzusprechen. Der dann so durch das veränderte preussische Verfassungsrecht auf den Thron Berufene würde, mit Anfall der preussischen Krone, auch von Rechtswegen deutscher Kaiser werden. Ganz dasselbe gilt auch von der Regentschaft, über welche die Reichsverfassung ausdrücklich nichts verfügt. Nach richtigen staatsrechtlichen Grundsätzen ist der Regent interimistisches Staatsoberhaupt und übt ohne Ausnahme die volle preussische Staatsgewalt aus. Gerade weil diese, als die untrennbare Grundlage der deutschen Kaiserwürde, gedacht ist, welche ohne sie ein leerer Schemen sein würde, muss auch der preussische Regent von Rechtswegen interimistisches deutsches Staatsoberhaupt sein, so lange die Verhinderung des zum Throne berufenen Monarchen dauert. Dem Regenten geht von den kaiserlichen Rechten nichts ab, als der Kaisertitel, welchen der zur Ausübung der Regierungsrechte unfähige auf den Thron berufene Agnat, in Verbindung mit dem preussischen Königstitel, zu führen hat. Es ist nicht eine Lücke oder ein Uebersehen der Reichsverfassung, dass sie keine Bestimmungen über Minderjährigkeit, Regierungsunfähigkeit und Regentschaft aufgenommen hat, sondern eine nothwendige Konsequenz ihres ganzen staatsrechtlichen Standpunktes. Würde sie eine, nur irgendwie von der preussischen Verfassung abweichende Bestimmung enthalten, so wäre es einmal möglich, dass eine andere Person in Preussen zur Regentschaft gelangen könnte, wie im deutschen Reiche, wodurch der Grundgedanke der ganzen Reichsverfassung, untrennbare Verbindung der preussischen Staatsgewalt mit den Befugnissen des Reichsoberhauptes, wenigstens für eine Zeitlang in Frage gestellt und die unheilvollste Zerrüttung herbeigeführt werden könnte. Es ist nicht eine Zurücksetzung des Bundesrathes und des Reichstages, dass der preussische Landtag über die Einsetzung einer Regentschaft in vereinigter Sitzung zu entscheiden, dass in Ermangelung eines successionsfähigen Agnaten der preussische Landtag den Regenten zu wählen hat, wenn nicht vorher ein preussisches Gesetz Vorsorge getroffen hat, dass das preussische Staatsministerium die Regierung weiter zu führen hat,

bis der Regent den Verfassungseid geschworen hat, sondern eine unabweisbare Konsequenz des Fundamentalsatzes, dass die deutsche Kaiserwürde untrennbar mit der preussischen Königskrone verbunden ist.[1] Aber nur über den Erwerb der Kaiserwürde entscheidet das preussische Staatsrecht, nicht über ihre Befugnisse. Das Kaiserthum, als solches, ist keine preussische, sondern eine reichsrechtliche Institution. Die Regierungsrechte des deutschen Kaisers werden lediglich durch die Verfassung des Reiches und durch Reichgesetze bestimmt. Ihre Darstellung gehört in das Staatsrecht des deutschen Reiches, in dessen Organismus der Kaiser die oberste Stelle einnimmt.

Während in allen übrigen deutschen Staaten die Person des Landesherrn von der des Kaisers getrennt ist, fällt für Preussen beides in Einer Person zusammen. Der Preusse gehorcht in seinem Staatsoberhaupte zugleich dem Reichsoberhaupte. Sein König ist zugleich sein Kaiser. Aber trotz dieser Identität hat die Theorie beide Regierungsfunktionen zu scheiden, wenn wissenschaftliche Klarheit in dies komplicirte Verhältniss kommen soll. Aeusserlich wird diese Verschiedenheit so ausgedrückt, dass bei Regierungshandlungen, welche lediglich der König von Preussen, als solcher, vornimmt, der Kaisertitel nicht geführt wird[2], während derselbe überall vorangestellt wird, wo das Reichsoberhaupt Befugnisse der Reichsgewalt ausübt. Auch werden alle königlich preussischen Staatsakte von preussischen Ministern, alle Reichssachen vom Reichskanzler, als einzigem Reichsminister, gegengezeichnet (B. I. S. 162).

---

1) Die richtige Ansicht ist vertreten von Seydel, in seinem Kommentar S. 114, von Laband, Reichsstaatsr. S. 217, von Held, a. a. O. S. 93–96, von Thudichum in Holtzendorff's Jahrb. B. I. S. 25. Nr. 1, gegen v. Rönne, Staatsr. des deutschen Reiches §. 26. S. 226, v. Mohl, Reichsstaatsr. S. 284.

2) Uebrigens würde staatsrechtlich nichts entgegenstehen, wenn man den Kaisertitel auch bei allen rein preussischen Staatsakten mit dem Königstitel verbinden, die preussischen Behörden als kaiserlich-königliche bezeichnen wollte, da nach einer allgemeinen Staatspraxis, selbst bei blosser Personalunion verschiedener Kronen, immer auch der höhere Titel mitgebraucht zu werden pflegt, so einst von den Kurfürsten von Hannover der grossbritannische Königstitel, von den Kurfürsten von Sachsen der polnische Königstitel u. s. w.

§. 265.

3. Verhältniss des preussischen Staates zum deutschen Bundesrathe.

Neben dem Kaiser steht der Bundesrath als zweites Organ der Reichsgewalt. »Innerhalb des Bundesrathes findet die Souveränetät einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Hier findet derjenige Ueberrest des hohen deutschen Adels seinen Platz, welcher seine Landeshoheit bewahrt hat.« (Fürst Bismarck. Vergl. meine Einl. S. 434.) Jeder Einzelstaat muss als Bundesglied im Bundesrathe vertreten sein; aber auch nur Staaten können im Bundesrathe vertreten sein, keine noch so privilegirten Unterthanen. Eine Kuriatstimme der Mediatisirten, wie sie die Bundesakte verhiess und auch die österreichische Reformakte von 1863 in Aussicht nahm, wäre im Bundesrathe des deutschen Reiches eine staatsrechtliche Unmöglichkeit. Aber auch der Kaiser, als solcher, als das andere Organ der Reichsgewalt, kann im Bundesrathe nicht vertreten sein, dagegen muss es der König von Preussen sein. Es giebt im Bundesrathe keine kaiserlich deutschen, sondern nur königlich preussische Stimmen, wenn dieselben auch nothwendig sind, um dem Kaiserthum die Grundlage eines realen Einflusses zu geben, wie ja unser ganzes Reichsstaatsrecht von vornherein auf die Verknüpfung der Präsidialmacht mit der preussischen Staatsgewalt angelegt ist.

Die Stimmen der einzelnen Staaten im Bundesrathe sind nach demselben Verhältnisse vertheilt, wie im ehemaligen Plenum des Bundesrathes (mit alleiniger Ausnahme von Bayern, welches statt vier jetzt sechs Stimmen hat). Für Preussen ergeben sich 17 Stimmen, indem es die ehemaligen Stimmen von Preussen (4), Hannover (4), Kurhessen (3), Holstein-Lauenburg (3), Nassau (2), Frankfurt a. M. (1) in sich vereinigt.

Die Personen, durch welche die Einzelstaaten ihre Theilnahme am Bundesrathe ausüben, sind »Bevollmächtigte« oder »Vertreter«, welche nicht nach eigenem Ermessen und persönlichen Ansichten, sondern lediglich nach den ihnen ertheilten Instruktionen zu stimmen haben. In ihrer Abstimmung kommt der Staatswille jedes Bundesgliedes zum Ausdrucke.

»Die Vota im Bundesrathe nehmen für sich die Achtung in Anspruch, welche man dem gesammten Staatswesen eines der

Bundesglieder schuldig ist.« Die Instruktion der Bevollmächtigten geht lediglich von der Staatsgewalt der Einzelstaaten aus, wie Fürst Bismarck am 16. April 1869 erklärte: »Die Instruktion des preussischen Bevollmächtigten wird beschlossen in dem preussischen Ministerium, ebenso wie die des sächsischen Bevollmächtigten im sächsischen Ministerium; letztere geht aus von Sr. Maj. dem Könige von Sachsen und die meinige in letzter Instanz nicht von dem Präsidium des Bundes, sondern von Sr. Maj. dem Könige von Preussen.« Die Instruktion der Bevollmächtigten ist eine innere Angelegenheit der Einzelstaaten, um welche sich das Reich nicht zu kümmern hat. Sache des Bundesrathes ist lediglich die formelle Vollmachtsprüfung der eintretenden Mitglieder. Die von einem legitimirten Bevollmächtigten abgegebene Stimme gilt von Rechtswegen als die Stimme seines Staates. Handelt oder stimmt ein solcher Bevollmächtigter gegen die ihm ertheilte Instruktion, so macht er sich seiner Regierung gegenüber verantwortlich; der durch ihn mit zu Stande gekommene Beschluss ist aber nach Reichsrecht unanfechtbar. Dagegen finden auf die Ernennung der Bevollmächtigten und ihre Instruktionsertheilung alle Grundsätze des betreffenden Landesstaatsrechtes Anwendung. Dieselbe ist keine nach subjektivem Ermessen auszuübende persönliche Prärogative des Landesherrn, sondern eine Regierungshandlung des Staatsoberhauptes im eminenten Sinne. Dieselbe kann nur erfolgen unter Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit nach Landesstaatsrecht übernimmt, auch der Landesvertretung gegenüber, wenn durch die Instruktionsertheilung die Landesverfassung verletzt oder das Wohl des betreffenden Staates geschädigt sein sollte.[1]

---

1) Die hier ausgesprochene Ansicht ist vertreten von R. v. Mohl, a. a. O. S. 277 ff. und von P. Laband, a. a. O. S. 91, gegen v. Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie. I. 2. S. 609 ff. (3. Aufl.) und Thudichum, a. a. O. S. 117; sie hat ausserdem die Autorität des Fürsten Bismarck für sich (Stenogr. Berichte des ersten Reichstages 1867 S. 393 und 397), welcher äusserte: »Es liegt zweifellos auf der Hand, dass in dem verfassungsmässig vorhandenen Masse von Ministerverantwortlichkeit, dessen sich die gesammten Bundesstaaten erfreuen, nichts geändert werde, indem jede Regierung eines Einzelstaates verantwortlich bleibe für die Art, wie ihre Stimme im Bundesrathe abgegeben wird.« In der I. Legislaturperiode des Reichstages vom 27. September 1867 erklärte damit übereinstimmend der Abgeordnete Dr. Lasker: »Dass die Minister der Einzelstaaten für die Instruktionen verantwortlich sind, nach welchen die Bundesrathsmitglieder des betreffenden Staates ihre Stimmen abgeben.« Eine Gefahr für das Reich kann diese Verantwortlichkeit nicht

Dagegen kann für die gefassten Beschlüsse des Bundesrathes selbst niemals eine Verantwortlichkeit nach Landesstaatsrecht geltend gemacht werden.

Jedes Bundesmitglied kann soviel Bevollmächtigte zum Bundesrathe ernennen, wie es Stimmen hat, Preussen also 17, doch kann die Gesammtheit der zuständigen Stimmen selbstverständlich nur einheitlich abgegeben werden. Die Anzahl der Stimmen, welche ein Staat führt, ist ganz unabhängig von der Zahl der gerade im Bundesrathe anwesenden Vertreter desselben. Nur darf kein Mitglied mehr Bevollmächtigte zum Bundesrathe ernennen, als es selbst Stimmen hat.

Die preussischen Bevollmächtigten im Bundesrathe sind keine Reichsbeamten, stehen nicht unter dem Reichsbeamtengesetze und können von keiner Reichsbehörde zur Rechenschaft gezogen werden, sondern sind lediglich preussische Bevollmächtigte und unterliegen, wenn sie zugleich preussische Beamte sind (wie dies regelmässig der Fall sein wird), den preussischen Staatsdienergesetzen und der preussischen Dienstpragmatik. Dagegen findet der Satz des Art. 10 der Reichsverfassung: »Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrathes den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren«, auf sie keine Anwendung. Während durch diesen Satz den Bevollmächtigten aller übrigen Einzelstaaten die Exterritorialität und die übrigen, nach europäischem Völkerrechte den Gesandten zustehenden Vorrechte eingeräumt sind, können die preussischen Bevollmächtigten, als preussische Staatsangehörige, darauf keinen Anspruch machen.

Während so die einzelnen Staatsindividualitäten auf die Entstehung der Beschlüsse des Bundesrathes einen massgebenden Einfluss haben, wird, wie Laband treffend entwickelt hat, der Bundesrath von dem Augenblicke an lediglich Organ der Gesammtheit, wo die Abstimmung ordnungsmässig von den anwesenden Bevollmächtigten vollzogen ist. Seine fertigen Beschlüsse haben nichts mehr mit dem Landesstaatsrechte der Einzelstaaten zu thun, sondern sind lediglich Akte eines Willensorgans

---

mit sich führen, da, selbst wenn ein Minister nach dem Staatsrechte seines Landes wegen einer Instruktionsertheilung verurtheilt werden sollte, der durch diese Instruktion mit zu Stande gekommene Bundesrathsbeschluss in seiner Kraft bestehen bleibt.

des Reiches, deren Gültigkeit nach Reichsstaatsrecht zu beurtheilen ist.

Während die kaiserliche Gewalt in der Vertretung des Reiches nach aussen, in den innern Regierungsgeschäften, in dem Oberbefehle über das Heer und die Marine, kurz in der s. g. Exekutive, zur Geltung kommt, liegt der Schwerpunkt der Befugnisse des Bundesrathes in der Aufstellung der allgemeinen Rechtsregeln, in der Theilnahme an der Gesetzgebung und dem Erlasse von Verwaltungsvorschriften; doch beschränkt sich darauf seine Funktion nicht, er ist zugleich Verwaltungsorgan des Reiches und übt auch in einzelnen Fällen eine rechtsprechende Thätigkeit aus. Alle diese wichtigen Funktionen des Bundesrathes, als eines Organes der Reichsgewalt, gehören nicht hierher, sondern in die Darstellung des deutschen Reichsstaatsrechtes. Preussens staatsrechtliches Verhältniss zum Bundesrathe ist in dieser Beziehung kein anderes, als das aller übrigen Staaten. Es unterliegt allen Vorschriften der Reichsverfassung in Betreff des Bundesrathes. Da ihm kein einziges Sonderrecht zukommt, wodurch es von der Ausübung eines Reichshoheitsrechtes eximirt wäre, so findet Abs. 4 des Art. 7 auf Preussen nirgends Anwendung, indem es für Preussen keine Angelegenheit giebt, welche ihm nach der Reichsverfassung nicht mit allen Staaten gemeinschaftlich wäre. Preussen übt aber auch keinen andern Einfluss auf das Zustandekommen eines Bundesrathsbeschlusses, als durch seine 17 Stimmen. Durch den Besitz von 17 Stimmen kann es aber jede Verfassungsänderung, welche gegen seinen Willen beabsichtigt sein sollte, unmöglich machen, da eine solche als abgelehnt gilt, wenn sie im Bundesrathe auch nur 14 Stimmen gegen sich hat. Auch hier stützt sich die staatsrechtliche Stellung des Kaisers auf die Rechte des preussischen Staates. Ohne letztere wäre die erstere ein Precarium.

Der Kaiser, als solcher, hat kein Veto, nicht einmal bei Verfassungsänderungen. Ein verfassungsänderndes Gesetz könnte gegen den Willen des Kaisers die ganze Kaiserwürde beseitigen oder wenigstens in ihren wichtigsten Befugnissen beschneiden, wenn nicht dem dagegen schutzlos gestellten deutschen Kaiser der König von Preussen mit seinen 17 Stimmen zu Hülfe käme.

Mit Ausnahme der Verfassungsänderungen entscheidet im Bundesrathe regelmässig die einfache Mehrheit der abgegebenen

Stimmen. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Präsidialstimme. In einzelnen Fällen genügt indessen die Mehrheit der Stimmen nur dann, wenn sich unter diesen Mehrheitsstimmen die Stimmen Preussens befinden; sonst gilt der Vorschlag, trotz der sich dafür aussprechenden Mehrheit der Stimmen, als abgelehnt im Bundesrathe. Art. 5 bestimmt: »Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben, giebt, wenn im Bundesrathe eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.« In diesen Fällen wird das dem Kaiser abgehende Veto thatsächlich dadurch ersetzt, dass er die ihm, als König von Preussen, zustehenden Stimmen benutzen kann, um einen im Bundesrathe gemachten Vorschlag gar nicht zur Annahme kommen zu lassen, ihn gewissermassen im Keime zu ersticken, wenn er ihn für unheilvoll oder wenigstens für unzweckmässig hält.

Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist (Art. 15). Diese Ernennung ist kein Recht der Krone Preussen, sondern eine reichsoberhauptliche Befugniss. Aber der Reichskanzler muss zugleich Bevollmächtigter im Bundesrathe sein, weil er sonst gar nicht im Schoosse desselben erscheinen, noch weniger in demselben mit stimmen und beschliessen könnte. Bundesrathsbevollmächtigte kann aber wieder nur der König von Preussen, nicht der deutsche Kaiser, ernennen. Da aber alle Bevollmächtigten zum Bundesrathe nur von ihren Gewaltgebern abhängig sind und jeder Zeit von ihnen abberufen werden können, so ist es zwar keine ausdrückliche Vorschrift, wohl aber eine nothwendige Konsequenz der Reichsverfassung, dass der Vorsitzende im Bundesrathe und der damit als identisch gedachte Reichskanzler stets preussischer Bundesrathsbevollmächtigter und zwar stimmführender sein muss. So ist auch im Bereiche des Bundesrathes preussisches Kronrecht und deutsches Kaiserrecht eng mit einander durchwachsen, wenn auch die Theorie die Aufgabe hat, beide Sphären von Befugnissen möglichst scharf zu scheiden und in ihrer staatsrechtlichen Eigenthümlichkeit auseinanderzuhalten.

§. 266.

4. Verhältniss Preussens zu den deutschen Reichsbehörden.

Das deutsche Reich beschränkt sich vielfach darauf, allgemeine Normen in der Form von Gesetzen und Verordnungen aufzustellen, deren Ausführung es den Einzelstaaten überlässt. Deren Behörden erscheinen daher vielfach mit dem Vollzuge der Reichsgesetze, mit der Verwirklichung der Reichsaufgaben, betraut. Auch für die Landesbehörden sind die Reichsgesetze unmittelbar verbindlich; sie sind verpflichtet, wo ein Reichsgesetz etwas anders bestimmt, als ein Landesgesetz, dem Reichsgesetze den Vorzug zu geben, indem nach Art. 2 der Reichsverfassung die Reichsgesetze stets den Landesgesetzen vorgehen.

In diesem Sinne haben daher auch alle preussischen Behörden, ohne Unterschied, ob sie richterliche oder Verwaltungsbehörden sind, den Reichsgesetzen Folge zu leisten und dieselben durch ihre amtliche Thätigkeit verwirklichen zu helfen. Dadurch werden aber diese Landesbehörden nicht zu Reichsbehörden, da sie ihre staatliche Autorität nicht vom Reiche, sondern von der Staatsgewalt der Einzelstaaten empfangen haben. Aber, kraft ihres bundesstaatlichen Charakters, ist die Reichsgewalt bei der Ausführung ihrer staatlichen Funktionen nicht an das Medium der Landesbehörden gebunden, sondern sie kann die Verwirklichung ihrer Aufgaben durch eigene Behörden in die Hand nehmen, welche sich dadurch staatsrechtlich von den Landesbehörden unterscheiden, dass sie nicht blos Reichsangelegenheiten zu besorgen und Reichsgesetze zu befolgen haben, sondern auch ihre Ermächtigung, ihre obrigkeitliche Autorität, lediglich vom Reiche empfangen. In diesem Sinne besteht ein von den preussischen Behörden gesondertes deutsches Behördensystem, an dessen Spitze der Reichskanzler steht. Aber gerade in der Person dieses höchsten Reichsbeamten macht sich wieder der überall auftauchende Dualismus zwischen deutschem Reichsrechte und preussischem Landesstaatsrechte bemerkbar.

Das Amt des Reichskanzlers ist verfassungsmässig mit der Stellung des stimmführenden preussischen Bevollmächtigten und des Vorsitzenden im Bundesrathe verbunden. In letzterer Funktion gehört aber dieser hohe Beamte dem preussischen Staate an; er empfängt, wie schon oben erwähnt, die Instruktion für sein ganzes

Auftreten im Bundesrathe von Sr. Maj. dem Könige von Preussen durch das Medium des preussischen Staatsministeriums. Politisch mag es geboten sein, dass der Reichskanzler auch preussischer Staatsminister, ja oberster Leiter der preussischen Staatsverwaltung sei; staatsrechtlich ist es keineswegs nothwendig; er braucht weiter nichts zu sein, als der mit der preussischen Stimmführung betraute Bevollmächtigte im Bundesrathe. In dieser Eigenschaft ist er weder dem Bundesrathe, noch dem Reichstage verantwortlich; sondern seine Verantwortlichkeit regelt sich ganz nach den Grundsätzen des preussischen Staatsrechtes. Ganz anders steht derselbe in seinem Verhältnisse ausserhalb des Bundesrathes, als Reichskanzler, d. h. nicht nur als erster, sondern auch als einziger Reichsminister, da. Nach Art. 17 bedürfen alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Er ist somit das einzige Medium, durch welches der Kaiser staatsrechtlich handeln kann. Es giebt somit keinen Zweig der kaiserlichen Regierungsbefugnisse*, welcher ausserhalb der Amtsthätigkeit des Reichskanzlers läge. Er hat kein einzelnes Ressort zu vertreten, sondern ohne Ausnahme das ganze Gebiet der kaiserlichen Regierung. Mögen daher einzelne Zweige der Reichsverwaltung, aus Zweckmässigkeitsgründen, als besondere Behörden organisirt sein und hochgestellte Beamte mit Ministerrang an ihrer Spitze haben; sie bleiben doch dem Reichskanzler untergeordnet, welcher für sie die Verantwortung trägt. Es wäre verfassungswidrig, wenn es irgend einen Punkt gäbe, wo die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für eine kaiserliche Regierungsmassregel ausgeschlossen wäre.

Die juristische Charakteristik des Reichskanzlers und die Darstellung des Reichsbehördensystems gehört lediglich in das Reichsstaatsrecht. Der preussische Staat nimmt zu dem Behördensystem des Reiches ganz dieselbe Stellung ein, wie die übrigen deutschen Staaten; ja er geniesst nicht einmal, einer Reichsbehörde gegenüber, irgend eine Exemtion, wie etwa Bayern dem Reichsheimathsamte oder dem Generalpostmeisteramte gegenüber. Der preussische Staat steht vielmehr in den ganz normalen Verhältnissen der verfassungsmässigen Unterordnung unter sämmtliche Reichsbehörden. Dagegen zeigt sich wieder darin die enge Verbindung der

preussischen Staatseinrichtungen mit den Institutionen des deutschen Reiches, dass verschiedene preussische Behörden zugleich als deutsche Reichsbehörden verwendet werden; diese sind dann nicht als s. g. mittelbare Reichsbehörden anzusehen, sondern als preussische Behörden, welche gleichzeitig Reichsbehörden sind, indem sie, für diesen bestimmten Kreis ihrer Thätigkeit, die staatliche Ermächtigung von der Reichsgewalt empfangen und nicht unter einem preussischen Ministerium, sondern unter dem Reichskanzler stehen. Dahin gehört die »Reichshauptkasse«, indem die Wahrnehmung der Centralkassengeschäfte des norddeutschen Bundes der königlich preussischen Generalstaatskasse in Berlin übertragen wurde, welche in Bundesangelegenheiten den Namen »Generalkasse des norddeutschen Bundes« erhielt, seit dem 1. Juni 1871 aber die Benennung »Reichshauptkasse« führt. Ebenso wurde durch das Gesetz vom 4. Juli 1868 die Kontrolle der Staatsrechnungen des norddeutschen Bundes der preussischen Oberrechnungskammer unter der Benennung »Rechnungshof des deutschen Reiches« übertragen.

Aber nicht blos preussische Behörden, sondern auch die einschlagenden preussischen Gesetzesvorschriften wurden auf das Reich übertragen. So sind die Bestimmungen des Gesetzes vom 27. März 1872 über die Oberrechnungskammer an die Stelle der alten, in §. 3 des Gesetzes vom 4. Juli 1868 aufgeführten Vorschriften getreten. Ebenso ist der preussischen »Hauptverwaltung der Staatsschulden« die Wahrnehmung der mit der Verwaltung der Reichsschulden verbundenen Geschäfte unter der Benennung »Reichsschuldenverwaltung« übertragen. Auch findet auf sie das preussische Gesetz vom 24. Februar 1850 Anwendung; nur ist an die Stelle des darin benannten preussischen Finanzministers überall der deutsche Reichskanzler getreten. Auch an preussische Gerichtsbehörden kann eine solche Delegation von Reichsgeschäften stattfinden, wodurch dieselben zugleich zu einem Reichsgerichte gemacht werden. So ist für alle zur Zuständigkeit der Konsuln gehörigen Rechtssachen, sowohl Civil- als Kriminalsachen, die Gerichtsbarkeit zweiter Instanz dem königlich preussischen Appellationsgerichte zu Stettin übertragen, welches somit gleichzeitig zum deutschen Reichskonsulargerichte bestellt ist. Diese gleichzeitige Verwendung preussischer Behörden zu Reichsbehörden bleibt aber ohne Einfluss auf

ihre übrige staatsrechtliche Stellung. Soweit sie preussische Staatsgeschäfte besorgen, unterliegen sie, nach wie vor, den Grundsätzen des preussischen Staatsrechtes und der preussischen Dienstpragmatik.

III. Verhältniss des preussischen Staates zur Kompetenz des Reiches.

§. 267.

1. Im Allgemeinen.

Zum Wesen des Bundesstaates gehört, wie oben näher erörtert, dass die im Einheitsstaate der einheitlichen Staatsgewalt zukommenden Funktionen zwischen der Centralgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten vertheilt sind. Eine solche Vertheilung würde zu fortwährenden Uebergriffen und schliesslich zur allgemeinen Verwirrung führen, wenn nicht verfassungsmässig eine Kompetenzgrenze zwischen den betreffenden Gewalten gezogen wäre. Eine grundsätzliche Scheidung der Funktionen lässt sich aus dem Wesen des Bundesstaates nicht herleiten; vielmehr kann die Vertheilung, je nach Bedürfniss und konkreter geschichtlicher Entwicklung, verschiedenartig vor sich gegangen sein, wenn sie nur überhaupt verfassungsmässig feststeht.

Obgleich die Bundesgewalt die übergeordnete ist, so ist sie doch nicht die ursprüngliche. Vielmehr ist, wie oben nachgewiesen, der Bundesstaat durch die Einzelstaaten ins Leben gerufen, indem letztere eine staatliche Obergewalt über sich errichtet und einen Theil ihrer Hoheitsrechte auf dieselbe übertragen haben. Der in andern bundesstaatlichen Verfassungen enthaltene Satz: »Die Einzelstaaten sind souverän, soweit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist und üben, als solche, alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind«, ist zwar in der deutschen Reichsverfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen, findet aber auch im deutschen Reiche insoweit seine Anwendung, als alle Angelegenheiten, welche weder durch die Reichsverfassung, noch durch spätere kompetenzerweiternde Gesetze, der Reichsgewalt ausdrücklich überwiesen sind, den

Einzelstaaten, also auch dem preussischen Staate, verblieben sind. Mag die Kompetenz des Reiches noch soweit gesteckt sein, ja durch verfassungsmässige Kompetenzerweiterung immer weiter erstreckt werden können; die Präsumtion streitet im Zweifelsfalle immer für die Kompetenz der Einzelstaaten.

Im Allgemeinen ist die Kompetenz des Reiches gegenüber den Einzelstaaten in dreifacher Weise abgestuft:

1) Es giebt staatliche Angelegenheiten, wo die Einzelstaaten vollständig ausser Funktion gesetzt sind, wo die Reichsgewalt, wie die Staatsgewalt eines Einheitsstaates, ausschliesslich wirkt. Dahin gehört z. B. die Kriegsmarine, das deutsche Konsulatwesen im Auslande, die obere Post- und Telegraphenverwaltung.

2) Viel zahlreicher sind die Angelegenheiten, wo die Reichsgewalt sich auf die Aufstellung von allgemeinen Normen und die Aufsicht über deren Vollzug beschränkt, deren Ausführung aber der Verwaltung der Einzelstaaten überlässt. Die den Einzelstaaten dabei eingeräumte Freiheit der Bewegung, innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken, kann dabei weiter oder enger begrenzt sein.

3) Ausserdem giebt es viele Angelegenheiten, wo die Einzelstaaten sich noch ganz selbstständig bewegen können, wo sie weder der Gesetzgebung, noch der Oberaufsicht des Reiches unterliegen, sondern auch das Recht der Gesetzgebung selbst üben. Auf diesem Gebiete ist auch das Gesetzgebungsrecht des preussischen Staates noch unabhängig vom Reiche. So sehen wir, dass die preussische Legislative in fruchtbarer Thätigkeit, neben der Reichsgesetzgebung, zahlreiche Normen über Verhältnisse der Sicherheitspolizei, des Unterrichtswesens, der Volkswirthschaftspflege, der Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverfassung ins Leben ruft, ohne dass diese irgendwie an eine Bestätigung oder Sanktion der Reichsgewalt gebunden wären. Auf diesem Gebiete liegt die fortdauernde Selbstständigkeit der Einzelstaaten. Hier erscheinen sie noch als wahre Staaten, nicht blos als Körper der Selbstverwaltung, wie die Provinzen, Kreise und Gemeinden innerhalb des preussischen Staates es sind. Doch ist auch diese Selbstständigkeit keine unbedingte, absolute. Die einzelnen in der Staatsgewalt liegenden Hoheitsrechte können nicht so scharf von einander getrennt werden, als ob sie einander gar nichts angingen. Sollte ein Einzelstaat auf diesem dritten Gebiete einen Gebrauch

von seinen Hoheitsrechten machen, welcher sich mit den Zwecken und Aufgaben des Reiches, mit der gesammten Thätigkeit der Reichsgewalt in Widerspruch setzen würde, kurz, sollte durch die abnorme Aktion eines Gliedes der ganze Organismus des Reiches gestört werden, so ist die übergeordnete Reichsgewalt berechtigt, auch hier einzuschreiten und zwar durch entsprechende Massregeln im Wege der Exekutive, wie in Form der Gesetzgebung.

Vor allem zeigt sich die allgemeine Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich darin, dass die Reichsgewalt nach Art. 78 Abs. 1 den Kreis der Angelegenheiten der dritten Art, selbst gegen den Willen einzelner Staaten, immer mehr beschränken kann, indem es die Kompetenz des Reiches auch auf sie ausdehnt. Solche Erweiterungen der Reichskompetenz, welche stets eben so viele Beschränkungen der Einzelstaaten in sich schliessen, haben bereits mehrfach stattgefunden, ohne dass man daran gedacht hätte, über eine solche Kompetenzerweiterung, als eine angebliche Veränderung des Fundamentalvertrages, eine neue Vereinbarung aller Bundesstaaten in Vertragsform herbeizuführen, wie dies eine jetzt glücklich überwundene Theorie forderte.[1] Eine Kompetenzerweiterung ist eben eine Verfassungsveränderung wie jede andere, für welche es keinen andern Weg giebt, als den im Abs. 1 des Art. 78 vorgezeichneten: »Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.« In dieser allerdings sehr erschwerenden Bestimmung liegt der einzige verfassungsmässige Schutz der Einzelstaaten gegen eine weitere Beschränkung ihrer noch vorhandenen Kompetenz. Abgesehen von den oben erwähnten Sonderrechten, »welche nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können«, kann z. B. auch gegen den Willen Bayerns, wenn es nicht zu seinen 6 Stimmen noch 8 hinzuzuwerben vermag, die Kompetenz des Reiches in weitgehender Weise nach Art. 78 Abs. 1

---

1) Diese Theorie wurde verfochten von H. Böhlau, Kompetenz-Kompetenz? 1869, von H. A. Zachariä, Die Verfassungsabänderung nach Art. 78 der norddeutschen Bundesverfassung 1869, abermals von H. Böhlau, Replik zur Kompetenz-Kompetenz? Die entgegengesetzte Ansicht wurde vertreten in folgenden Schriften: »Die Kompetenz des norddeutschen Bundes nach Art. 78 der Bundesverfassung. Von einem Mitgliede des konstitt. Reichstages« 1870, von Thudichum, a. a. O. S. 84 ff., v. Martitz, Betrachtungen. S. 10, v. Rönne, Preuss. Staatsr. (Aufl. 3) §. 209; auch hier giebt das Beste jetzt Hänel, a. a. O. S. 156 ff.

erweitert werden. Preussen ist der einzige Staat, gegen dessen Willen nie eine Verfassungsänderung irgendwelcher Art durchgeführt werden kann, indem es mit seinen 17 Stimmen jeden dahin gehenden Antrag abzulehnen im Stande ist.

Die Staatsgewalt des deutschen Reiches äussert sich, wie jede Staatsgewalt, formell theils als gesetzgebende, theils als vollziehende. Während die ausführliche Darstellung dieser Funktionen der Reichsgewalt dem Reichsstaatsrechte angehört, haben wir nur die speziellen Verhältnisse des preussischen Staates zur Gesetzgebung und Vollziehung der Reichsgewalt kurz zu betrachten.

§. 268.

2. Das Verhältniss des preussischen Staates zur Gesetzgebung des Reiches.

Die Reichsgewalt erweist sich besonders thätig auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Diejenigen Angelegenheiten, auf welche sich die Kompetenz des Reiches erstreckt, sind im Art. 4 der Reichsverfassung aufgezählt. Es sind folgende:

1) »Die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Passwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschliesslich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch Art. 3 dieser Verfassung erledigt sind, desgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach ausserdeutschen Ländern; 2) die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern; 3) die Ordnung des Mass-, Münz- und Gewichtssystems nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergelde; 4) die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen; 5) die Erfindungspatente; 6) der Schutz des geistigen Eigenthums; 7) Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird; 8) das Eisenbahnwesen und die Herstellung von Land- und Wasserstrassen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs; 9) der Flösserei- und des Schifffahrtsbetriebes auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstrassen

und der Zustand der letzteren, sowie die Fluss- und sonstigen Wasserzölle; 10) das Post- und Telegraphenwesen, jedoch in Bayern und Würtemberg nur nach Massgabe der Bestimmung im Art. 52; 11) Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt; 12) sowie über Beglaubigung von öffentlichen Urkunden; 13) die gemeinsame Gesetzgebung über das gesammte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren; 14) das Militärwesen des Reiches und die Kriegsmarine; Massregeln der Medicinal- und Veterinärpolizei; 16) die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.«

Bei den meisten der hier aufgezählten Angelegenheiten hat das Reich nicht das ausschliessliche, wohl aber ein mit der Landesgesetzgebung konkurrirendes und derselben vorgehendes Recht der Gesetzgebung. Die bestehenden Landesgesetze bleiben so lange in Kraft, bis die Reichsgesetzgebung von ihrer Befugniss, die betreffenden Angelegenheiten gesetzlich zu regeln, wirklich Gebrauch gemacht hat. Aber nicht blos die bereits vorhandenen Landesgesetze bestehen fort. Auch zur Erlassung neuer gesetzlicher Normen auf diesen Gebieten ist die Landesgesetzgebung unzweifelhaft befugt. Wenn z. B. jetzt durch Gesetz vom 20. December 1873 die Gesetzgebung über das gesammte bürgerliche Recht der Reichslegislation überwiesen ist, so ist doch jeder Einzelstaat, also auch Preussen, gegenwärtig noch berechtigt, über alle Gegenstände des Privatrechtes Gesetze zu erlassen. Es wäre politisch unzweckmässig, aber staatsrechtlich zulässig, dass ein Einzelstaat noch heut zu Tage eine partikularrechtliche Kodifikation seines gesammten bürgerlichen Rechtes vornähme. Sobald und insoweit aber die Reichsgewalt von ihrem Gesetzgebungsrechte über eine dieser Angelegenheiten Gebrauch gemacht hat, wird dadurch die Landesgesetzgebung vollständig beseitigt, und zwar so, dass das darüber erlassene Reichsgesetz nicht nur den Landesgesetzen vorgeht, sondern dass auch das Reichsgesetz nie durch ein Landesgesetz abgeändert werden kann. Reichsgesetz und Landesgesetz sind keine koordinirten Rechtsquellen; auch das neuere Landesgesetz ist dem ältern Reichsgesetze gegenüber kraftlos. Dieser unbedingte Vorrang der Reichsgesetze bezieht sich auf alle entgegenstehenden lokalen Normen ohne Ausnahme; mögen es eigentliche Landesgesetze, Provinzialstatuten, Stadtrechte, Gewohnheitsrechte,

autonomische Bestimmungen einzelner Körperschaften sein. Aber auch jeder Artikel der preussischen Verfassungsurkunde kann durch ein einfaches Reichsgesetz beseitigt werden, denn auch er ist der Reichsgesetzgebung gegenüber nichts als Landesrecht. Unser heutiges Reichsrecht ist, im Gegensatze zum regelmässig subsidiären Rechte des ältern deutschen Reiches, absolut gemeines Recht, welches Land- wie Stadtrecht ohne weiteres bricht.[1]

Während bei den meisten Angelegenheiten, welche der Reichsgesetzgebung überwiesen sind, die Landesgesetzgebung nicht ausgeschlossen ist, sondern nur dann ausser Kraft gesetzt wird, wenn die Reichsgewalt von ihrer Gesetzgebungsbefugniss wirklich Gebrauch macht, giebt es einzelne Angelegenheiten, welche der Landesgesetzgebung von vornherein ganz verschlossen sind. Dahin gehören 1) das Recht der Gesetzgebung und der Verordnung über das Militärwesen und die Kriegsmarine, so dass auf diesem Gebiete gar kein Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht der Einzelstaaten mehr besteht. Dies ergiebt sich aus Art. 4 Nr. 14 der Reichsverfassung in Verbindung mit den Bestimmungen über die Marine im Abschnitt IX und über das Reichskriegswesen Abschnitt XI. Insbesondere schreibt Art. 61 vor: »Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesammte preussische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst, als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, namentlich also das Militärstrafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung u. s. w. für Krieg und Frieden. Die Militärkirchenordnung ist jedoch ausgeschlossen. Nach gleichmässiger Durchführung der Kriegsorganisation des deutschen Heeres wird ein umfassendes Reichsmilitärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrathe zur verfassungsmässigen Beschlussfassung vorgelegt werden.« Nachdem die Einführung der preussischen Militärgesetzgebung für die Ge-

---

1) Ueber das Verhältniss des Richters zu den Reichsgesetzen vergl. B. I S. 247 und besonders die dort angezogene Schrift v. Holtzendorff's, Reichsstrafrecht und Landesstrafrecht in Deutschland. Leipzig 1871.

biete des frühern norddeutschen Bundes durch die Verordnungen des Bundespräsidiums vom 7. November 1867 und vom 29. December 1867 vor sich gegangen ist, hat sich mit diesen preussischen Militärbestimmungen eine staatsrechtliche Veränderung vollzogen. Was früher preussisches Gesetz war, ist jetzt Reichsgesetz geworden; was in den Bereich des preussischen Verordnungsrechtes gehörte, ist jetzt als Verordnung des Kaisers, als Bundesfeldherrn, anzusehen. Es unterliegt daher keiner Abänderung durch die Gesetzgebung oder die Verordnungen der Einzelstaaten. Das ganze ehemalige preussische Militärrecht in seinem Bestande von 1867 ist Reichskriegsrecht geworden. Von dem Jahre 1867 ab steht das Recht der Gesetzgebung auf diesem Gebiete allein den Faktoren der Reichsgesetzgebung, dem Bundesrathe und dem Reichstage zu; jedoch mit der bereits erwähnten speziellen Bestimmung, dass die Stimme des Präsidiums den Ausschlag giebt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Das Recht der Militärverordnung gebührt aber nicht dem Bundesrathe, sondern dem Kaiser, als Bundesfeldherrn. Auch der preussische Staat hat damit bedeutende Befugnisse an das Reich verloren. Nicht mehr dem preussischen Landtage kann der Entwurf eines Militärgesetzes zur Berathung und Zustimmung vorgelegt werden, sondern nur dem deutschen Reichstage; nicht mehr der König von Preussen, sondern nur der deutsche Kaiser kann eine auf Heerwesen und Kriegsmarine bezügliche Verordnung erlassen.

2) Die Reichgewalt hat ausschliesslich die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen und die zu Reichszwecken zu verwendenden Steuern, insbesondere auch über die Besteuerung des im Reichsgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder andern inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Massregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind. (Art. 4 Nr. 2, Art. 35 Abs. 1.)

3) Der Reichsgewalt ausschliesslich gebührt das Recht der Gesetzgebung zur Regelung des Handelsverkehrs und in Betreff

der Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See, sowie in Betreff der gemeinsamen konsularischen Vertretung. (Art. 4 Nr. 2 und 7, Art. 33 und 56 der Reichsverfassung.)

4) Der Gesetzgebung des Reiches unterliegt das Post- und Telegraphenwesen, welche für das gesammte Gebiet des deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet werden; es soll sich jedoch diese Gesetzgebung nicht auf diejenigen Gegenstände erstrecken, deren Regelung nach den in der bisherigen norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung massgebenden Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist. (Art. 4 Nr. 10, Art. 48.)

In Betreff dieser Angelegenheiten, welche der ausschliesslichen Gesetzgebung des Reiches überwiesen sind, geniessen Bayern und Würtemberg weitgehende Sonderrechte, deren Erörterung nicht hierher gehört, während Preussen auch hier den normalen Bestimmungen der Reichsverfassung unterliegt, so dass sein Gebiet der Gesetzgebung um alle diese ausschliesslich der Reichsgesetzgebung zugewiesenen Angelegenheiten verkleinert erscheint.

§. 269.

3. Verhältniss des preussischen Staates zur vollziehenden Gewalt des deutschen Reiches überhaupt.

Die vollziehende Gewalt des Reiches, die s. g. Exekutive, bezieht sich theils auf die innern, theils auf die äussern Angelegenheiten. Letztere werden später noch besonders erörtert werden, darum kommen hier nur erstere in Betracht.

Auf dem Gebiete der innern Angelegenheiten ist die Stellung der vollziehenden Gewalt des Reiches eine wesentlich verschiedene, je nachdem das Reich für gewisse Angelegenheiten nur die Gesetzgebung und Oberaufsicht für sich beansprucht und sie übrigens der Verwaltung der Einzelstaaten überlässt, für andere dagegen die unmittelbare Verwaltung selbst in die Hand nimmt.

Das erstere bildet die Regel. Zufolge der Bestimmungen im Eingange des Art. 4 der Reichsverfassung und im Art. 17 hat die

Reichsgewalt das Recht der Beaufsichtigung und Ueberwachung; daher unterliegt auch, insoweit die Ausführung der erlassenen Reichsgesetze und Verordnungen den Einzelstaaten und deren Behörden zukommt, deren gesammte betreffende Thätigkeit der Ueberwachung von Seiten der Reichsgewalt. Auch kann die letztere, selbst dann, wenn sie sich mit deren gesetzlicher Regelung noch nicht befasst hat, in Betreff der ihr zugewiesenen Angelegenheiten eine Aufsicht ausüben, insbesondere Auskunft von den Regierungen der Einzelstaaten verlangen, sowie durch Absendung von Kommissarien Kenntniss nehmen. Nach Art. 17 wird »die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze dem Kaiser« beigelegt. Aber auch der Bundesrath ist bei der Aufsicht über die Ausführung der Reichsgesetze wesentlich betheiligt; denn nach Art. 7 Abs. 3 beschliesst der Bundesrath »über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der Verwaltungsvorschriften oder sonstigen Einrichtungen hervortreten«. Dem Bundesrathe ist, in Verbindung mit seiner gesetzgebenden Funktion, die materielle Entscheidung über die Auslegung und Anwendung der Reichsgesetze und Verwaltungsvorschriften überwiesen, er hat den richtigen Sinn derselben, einer missbräuchlichen Anwendung durch die Einzelregierungen und ihre Behörden gegenüber, festzustellen. Er kann einen solchen Beschluss auf den Antrag des Reichskanzlers, auf die Beschwerde einzelner Personen, sowie aus eigener Initiative fassen. Er konstatirt aber nur die Mängel und beschliesst ihre Abhülfe, während die thatsächliche Exekution des Beschlusses nur durch den Reichskanzler und das Reichskanzleramt vermittelt werden kann. Diese Ueberwachung und Aufsicht üben Kaiser und Bundesrath, auf dem Gebiete der bezeichneten Angelegenheiten, auch den preussischen Behörden gegenüber. Auch preussische Unterthanen können sich an den Kaiser wenden, wenn sie sich über eine, ihnen durch mangelhafte Ausführung der Reichsgesetze widerfahrene Verletzung von Seiten preussischer Behörden beschwert finden. Die persönliche Identität des deutschen Kaisers und des Königs von Preussen macht hier keine Schwierigkeit, da dem Kaiser andere Organe zur Seite stehen, als dem Könige von Preussen. Der Bundesrath kann nach Art. 7 Abs. 3 sehr wohl konstatiren, dass in Preussen Mängel in der Ausführung von Reichsgesetzen vorkommen und ihre Abhülfe beschliessen, während vielleicht ein

preussischer Minister, z. B. der des Innern, solche Mängel in dem Verfahren der ihm unterstellten Behörden nicht anerkennen will. Beschliesst der Bundesrath die Abstellung solcher Mängel, so ist der Reichskanzler verpflichtet, dieselbe auch preussischen Behörden gegenüber zu veranlassen. Nur das äusserste Mittel, welches die Reichsgewalt gegen renitente Einzelregierungen anwenden kann, die Exekution, welche der Bundesrath zu beschliessen und der Kaiser zu vollstrecken hat, »wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen« (Art. 19), ist dem preussischen Staate gegenüber zwar theoretisch denkbar, praktisch aber unausführbar. Sonst unterscheidet sich die Stellung des preussischen Staates, der Ueberwachung und Aufsicht der Reichsgewalt gegenüber, in nichts von den Verhältnissen anderer Staaten, während Bayern auch hier manche Sonderrechte geniesst.

Auf andern Gebieten der vollziehenden Gewalten beschränkt sich das Reich nicht nur auf Ueberwachung und Beaufsichtigung der Einzelstaaten, sondern nimmt die unmittelbare Verwaltung gewisser Angelegenheiten selbst in die Hand. Dahin gehören: Das Militärwesen und die Kriegsmarine, die Erhebung und Verwaltung der gemeinsamen Zölle und Verbrauchssteuern, das Post- und Telegraphenwesen, zum Theil auch das Eisenbahnwesen. Aber nur bei der Kriegsmarine erfolgt diese Reichsverwaltung mit vollständigem Ausschlusse der Einzelstaaten, während bei allen andern genannten Angelegenheiten eine mehr oder minder weitgehende Betheiligung der Einzelregierungen stattfindet. Da aber jedenfalls der Schwerpunkt dieser Verwaltungszweige, die oberste Leitung und Aufsicht, durchweg dem Reiche zufällt und die Mitwirkung der Einzelstaaten nur als eine sekundäre erscheint, so weisen wir diese Lehren sämmtlich dem Reichsstaatsrechte zu. Nur die Beziehungen Preussens zur Kriegsverfassung und zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches unterziehen wir, wegen ihrer hervorragenden Wichtigkeit, noch einer besondern Erörterung.

§. 270.

4. Verhältniss der preussischen Armee zur deutschen Reichskriegsverfassung.

Jeder Staat bedarf zu seiner Vertheidigung gegen äussere Feinde, wie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Innern, einer bewaffneten Macht. Die Befugniss zur Errichtung und Erhaltung einer solchen, nebst Herstellung der damit nothwendig verbundenen Anstalten, bezeichnen wir als Militärgewalt, Militärhoheit, jus armorum s. armandiae, welche als wesentliches Hoheitsrecht nach heutigen Grundsätzen nur der Staatsgewalt, nicht aber einem Unterthanen oder einer privilegirten Körperschaft zustehen kann. Aber auch für die Staatsgewalt wird dieses Recht dadurch wesentlich modificirt, wenn der betreffende Staat als Glied einem grössern Staatensysteme angehört, da kein Gebiet des Staatslebens so der Organisation im grössern Style und der einheitlichen Leitung bedarf, wie gerade die Heeresmacht. So haben auch die deutschen Einzelstaaten zu jeder Zeit ihre Militärhoheit nur in Unterordnung unter eine höhere Gesammtkriegsverfassung ausgeübt.

Zu Zeiten des ältern deutschen Reiches war die Militärgewalt in der Landeshoheit enthalten. Jede Landesherrschaft hatte das Recht, Militär jeder Art zu halten (stehendes oder reguläres Militär, Landmiliz, Landesaufgebot), Festungen anzulegen und alle andern Anstalten zur Vertheidigung des Landes zu treffen, aber alles in Unterordnung unter die Reichsstaatsgewalt. Das Reichsstaatsrecht unterschied zwischen der Reichsmilitärgewalt, von welcher die der Kreise nur eine Abzweigung bildete und der Territorial- oder Landesmilitärgewalt.[1]

Bei Auflösung der Reichsverfassung im Jahre 1806 verloren diejenigen Reichsstände, welche der Landeshoheit entsetzt wurden, mit derselben die ihnen bis dahin zustehenden Rechte der Militärgewalt, indem die Rheinbundsakte Art. 26 das »droit de conscription militaire ou recrutement« zu den wesentlichen Hoheitsrechten

---

1) Eichhorn's deutsche Staats- und Rechtsgeschichte Th. I. §. 133. §. 166 ff. Th. II. §§. 294 und 304. Th. IV. §§. 536. 551. 593. und 595. J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Militärsachen. 1773. Häberlin, Handb. des deutschen Staatsr. Th. II. S. 288 ff. Leist, Staatsr. §§. 249 ff.

zählt. Die Rheinbundsfürsten selbst wurden der Kriegsverfassung des Rheinbundes untergeordnet. [1]

Seit der Gründung des deutschen Bundes legen die Verfassungsurkunden dem Landesherrn die Militärgewalt ganz und ungetheilt bei, sodass nur ihm die Organisation des Heeres und die ausschliessliche Verfügung über die Streitkräfte des Landes zustand und nur mit seiner Zustimmung eine Bewaffnung der Landesbewohner angeordnet werden konnte, doch hatte dieses Recht seine Schranken in gewissen Befugnissen der Landesvertretung, besonders in deren Budgetrecht, und in den Grundsätzen des Bundesrechtes, indem die deutschen Staaten, als Glieder des Bundes, verbunden waren, das bundesmässige Kontingent zu unterhalten und alle sonstigen mit den Militäreinrichtungen des Bundes und dem Vertheidigungssysteme desselben zusammenhängenden Obliegenheiten zu erfüllen. Preussen stellte zur Bundesarmee drei Armeecorps 4. 5. und 6. [2]

Die Artikel 46 und 47 der preussischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 legen dem König den Oberbefehl über das Heer und das Recht der Besetzung aller Stellen im Heere bei. Ausserdem enthält die preussische Verfassung noch folgende Bestimmungen über das Heerwesen: Art. 34: »Alle Preussen sind wehrpflichtig. Den Umfang und die Art dieser Pflicht bestimmt das Gesetz.« Art. 35: »Das Heer begreift alle Abtheilungen des stehenden Heeres und der Landwehr. Im Falle des Krieges kann der König nach Massgabe des Gesetzes den Landsturm aufbieten.« Art. 36: »Die bewaffnete Macht kann zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung der Gesetze nur in den vom Gesetze bestimmten Fällen und Formen und auf Requisition der Civilbehörde verwendet werden. In letzterer Beziehung hat das Gesetz die Ausnahmen zu bestimmen.« Art. 37: »Der Militärgerichtsstand des Heeres beschränkt sich auf Strafsachen und wird durch das Gesetz geregelt. Die Bestimmungen über die Militärdisciplin im Heere bleibt Gegenstand besonderer Verordnung.« Art. 38: »Die bewaffnete Macht darf weder in noch ausser dem Dienste be-

---

1) Klüber, Staatsr. des Rheinbundes. Kap. V. Militärverfassung. S. 150 ff. §§. 124 ff. Kap. XVIII. S. 548 ff. §§. 409 ff. Wehr- und Waffenrecht.

2) Vergl. H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht (Aufl. III.) Th. II. S. 808 ff. §§. 288 ff. Die Bundeskriegsverfassung. Klüber, Oeffent. R. §§. 196—211. H. Zöpfi, Grunds. Th. II. §§. 493 ff.

rathschlagen oder sich anders als auf Befehl versammeln. Versammlungen und Vereine der Landwehr zur Berathung militärischer Einrichtungen, Befehle und Anordnungen sind auch dann, wenn dieselbe nicht zusammenberufen ist, untersagt.« Art. 39: »Auf das Heer finden die in den Artikeln 5, 6, 29, 30 und 32 enthaltenen Bestimmungen nur insoweit Anwendung, als die militärischen Gesetze und Disciplinarvorschriften nicht entgegenstehen.«

Obgleich die Kriegsverfassung des deutschen Bundes, den verwahrlosten Zuständen der ehemaligen Reichsarmee gegenüber, wesentliche Fortschritte gemacht hatte, welche besonders dem Einflusse der preussischen Regierung zu danken waren, so wurde doch erst durch Gründung des norddeutschen Bundes, dann des deutschen Reiches, die Zersplitterung des deutschen Heerwesens beseitigt. Demzufolge bildet jetzt die gesammte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht und ebenso ist die Kriegsmarine eine einheitliche unter kaiserlichem Oberbefehle (Reichsverfassung Art. 63 und 53). Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, dass innerhalb des deutschen Heeres alle Truppentheile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind und dass Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Officiere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jeder Zeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen. Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Eintheilung der Kontingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr und hat das Recht innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theiles des Reichsheeres anzuordnen. Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppentheile des deutschen Heeres sind die bezüglichen, künftig ergehenden Anordnungen für die preussische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Bundesrathsausschuss für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzutheilen (Art. 63). Alle deutsche Trupp[illegible]

sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten. Die Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen. Der Höchstkommandirende eines Kontingents, sowie alle Officiere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen und alle Festungskommandanten werden von dem Kaiser ernannt. Die von demselben ernannten Officiere leisten ihm den Fahneneid. Bei Generalen und den Generalstellungen versehenden Officieren innerhalb des Kontingents ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig zu machen. Der Kaiser ist berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von Ihm im Reichsdienste, sei es im preussischen Heere oder in andern Kontingenten zu besetzenden Stellen aus den Officieren aller Kontingente des Reichsheeres zu wählen (Art. 64). Das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen, steht dem Kaiser zu, welcher die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel, soweit sie das Ordinarium nicht gewährt, nach Art. XII beantragt (Art. 65). Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlasse eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Art. 68).

Obgleich Landheer und Kriegsmarine in technisch-militärischer Beziehung gleichmässig eine einheitliche Macht unter dem Oberbefehl des Kaisers bilden, so hat doch in staatsrechtlicher Beziehung die Einheitlichkeit dieser beiden Haupttheile der bewaffneten Macht Deutschlands einen sehr verschiedenen Charakter. Nur die Kriegsmarine ist vollständig von den Einzelstaaten losgelöst. Hier ist nicht nur die Gesetzgebung und der Oberbefehl, sondern auch die ganze Verwaltung lediglich Reichssache. Die kaiserliche Admiralität zu Berlin ist eine unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers stehende Reichsbehörde, welche mit dem preussischen Staate gar nichts zu thun hat. Ein preussisches Marineministerium existirt nicht mehr.[1] Ganz anders steht es mit der Landmacht des

---

1) Zu Zeiten des norddeutschen Bundes bestanden weder für den Oberbefehl, noch für die Verwaltung der Marine eigene Bundesbehörden, sondern die dafür bestehenden preussischen Behörden blieben in Wirksamkeit. Die staatsrechtlich korrekte gegenwärtige Einrichtung wurde getroffen durch den Allerhöchsten Erlass

Reiches, welche unbeschadet ihrer militärischen Einheitlichkeit aus den Kontingenten der Einzelstaaten zusammengesetzt ist. Die Reichsverfassung überträgt allerdings den Oberbefehl über das gesammte Reichsheer auf den Kaiser, die Militärgesetzgebung auf die Organe der gesetzgebenden Gewalt des Reiches und macht die gesammten Kosten des Militärwesens zu einem Theile des Reichsfinanzwesens, aber sie überlässt den Einzelstaaten die Selbstverwaltung ihrer Kontingente. Soweit die deutschen Staaten durch die oben erwähnten Militärkonventionen auf diese Rechte der Selbstverwaltung verzichtet haben, ist die Ausübung derselben nicht auf das Reich, sondern auf den preussischen Staat übergegangen. Das deutsche Reich als solches hat bis auf den heutigen Tag kein Kriegsministerium. Das königlich preussische Kriegsministerium ist keine Reichsbehörde, wenn es auch in einzelnen Beziehungen als solche fungirt, indem es dem Kaiser zur Ausübung der dem Reiche zustehenden obersten Leitung und Kontrolle in Angelegenheiten der Heeresverwaltung dient. Abgesehen von dieser besondern Funktion steht das preussische Kriegsministerium den übrigen noch fortbestehenden Kriegsministerien derjenigen Staaten, welche sich die Selbstverwaltung ihrer Kontingente bewahrt haben, als specifisch preussische Landesbehörde zur Seite, deren Kompetenz sich nur auf das preussische Heer und die damit verschmolzenen Kontingente der kleinern Staaten bezieht. »Wo nicht besondere Konventionen ein Anderes bestimmen, ernennen die Bundesfürsten, beziehentlich die Senate die Officiere ihrer Kontingente mit der Einschränkung des Art. 64. Sie sind Chefs aller ihrem Gebiete angehörenden Truppentheile und geniessen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspicirung zu jeder Zeit und erhalten, ausser den regelmässigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nöthigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mittheilung von den die betreffenden

---

vom 1. Januar 1872, wodurch die durch das Regulativ vom 15. Juni 1871 geschaffene einheitliche obere Marinebehörde, welche Oberbefehl und Verwaltung in sich vereinigt, fortdauern, aber fortan den Namen »Kaiserliche Admiralität« führen und einen Chef zum Vorstande haben soll, welcher die Verwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und den Oberbefehl nach den Anordnungen des Kaisers zu führen hat. Dieser Chef hat Rang und Stellung eines preussischen Staatsministers, ist aber weder preussischer, noch Reichsmarineminister.

Truppentheile berührenden Avancements und Ernennungen. Auch steht ihnen das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht blos ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle andern Truppentheile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislocirt sind, zu requiriren.« Darnach giebt es im deutschen Reiche eine doppelte Militärgewalt, die übergeordnete des Reiches, welche die Gesetzgebung und den militärischen Oberbefehl enthält und die untergeordnete der Einzelstaaten, welche unter der Gesetzgebung, dem Oberbefehl und der Oberaufsicht der Reichsgewalt eine weitgehende Selbstverwaltung in Militärsachen ausübt. Da aber nur der Kaiser zu Kriegszwecken über die deutsche Armee verfügen kann und alle kriegerischen Massregeln von ihm auszugehen haben, so erscheint er als der oberste Kriegsherr des einheitlichen deutschen Heeres, während die Landesherren der Einzelstaaten die Chefs ihrer Kontingente, als Bestandtheile des Reichsheeres sind.

Man kann der Kriegsherrlichkeit des Kaisers die Kontingentsherrlichkeit der Landesherren gegenüberstellen. Während in allen übrigen deutschen Staaten, die noch eine eigene Militärverwaltung beibehalten haben, die betreffenden Kontingente einer doppelten Militärgewalt unterliegen, fällt für die preussische Armee die Kriegsherrlichkeit des Kaisers und die Kontingentsherrlichkeit des Landesherrn zusammen. Mag die staatsrechtliche Theorie in derselben physischen Person die zweifache Eigenschaft des Kaisers, als Bundesfeldherrn, und des Königs von Preussen, als Kontingentsherrn der preussischen Armee unterscheiden; in der Wirklichkeit fällt gerade auf diesem Gebiete, wo die lebendige, gebietende Persönlichkeit mehr als irgendwo in den Vordergrund tritt, beides untrennbar zusammen.

Mag den Einzelstaaten immerhin noch auf dem Gebiete des Militärwesens eine weitgehende Selbstverwaltung belassen sein, so liegt doch unzweifelhaft der eigentliche Schwerpunkt des Kriegswesens im Reiche. Die Einzelstaaten erscheinen hier nur als die ausführenden Organe der Reichsgewalt, welcher allein die Militärgesetzgebung, die oberste Leitung des Heerwesens, der kriegerische Oberbefehl zusteht. Da aber das Kriegswesen als eine einheitliche Funktion des Staatslebens aufgefasst werden muss und deshalb in der Theorie nicht zerrissen werden darf, so kann das-

selbe, nach unseren gegenwärtigen Verhältnissen in Deutschland, nur im Reichsstaatsrechte sachgemäss behandelt werden und wir verzichten daher hier auf jede weitere Erörterung des preussischen Kriegswesens, welches eben nichts ist als ein organisches Glied in der deutschen Reichskriegsverfassung. [1]

§. 271.

5. Das Verhältniss des preussischen Staates zur völkerrechtlichen Vertretung durch die Reichsgewalt.

Der Staat hat nicht nur Regierungsrechte im Innern, sondern auch Beziehungen nach aussen, d. h. zu andern Staaten und ihren Unterthanen. Soweit für diese auswärtigen Beziehungen durch das Rechtsbewusstsein aller civilisirten Völker allgemein verbindliche Rechtsgrundsätze zur Anerkennung gelangt sind, gehören diese in das Völkerrecht, welches als das über den Staaten stehende, internationale Recht einen ganz besondern Rechtstheil bildet. Aber auch in der Verfassung und den Gesetzen jedes Staates sind positiv rechtliche Grundsätze enthalten, nach welchen er seine Vertretung nach aussen und die rechtlichen Beziehungen zu andern Staaten von seinem Standpunkte aus ordnet. Den Inbegriff dieser letztern Rechtssätze bezeichnen wir als auswärtiges Staatsrecht, jus publicum externum, welches seinem Inhalte nach dieselben Gegenstände behandelt, wie das Völkerrecht, dem Ursprunge und dem Wesen seiner Rechtssätze nach aber vom Völkerrechte verschieden ist. Während im Völkerrechte die allgemeine Rechtsüberzeugung der Völker, wie sie sich in Herkommen und Völkerverträgen verkörpert, die einzige Rechtsquelle ist[2], ruht das auswärtige Staatsrecht auf der

---

1) Die ausführlichste Darstellung des Kriegswesens des norddeutschen Bundes giebt Thudichum, a. a. O. S. 368—491. M. Seydel, Kommentar. S. 112—251. Eine eingehende Kritik der Reichskriegsverfassung giebt H. Blankenburg, Das Heerwesen des deutschen Reiches in v. Holtzendorff's Jahrbuch für Gesetzgebung B. I. 1871. S. 378 ff. Eine ausführliche Darstellung der preussischen Armeeverwaltung findet sich bei v. Rönne, Preuss. Staatsr. B. II. Abth. 2. §§. 546—566. S. 736—810, wo auch die einschlagende Literatur nachzusehen. »Als Theil der Staatswissenschaft« ist »die Lehre vom Heerwesen« behandelt von L. v. Stein. Stuttg. 1872.

2) A. Bulmerincq, Praxis, Theorie und Kodifikation des Völkerrechts. Leipz. 1874. S. 71 ff. Derselbe, Systematik des Völkerrechts. S. 241 ff. und 348 ff.

Verfassung und den Gesetzen eines konkreten Staates. Hier kommt selbstverständlich nur letzteres in Betracht.

Aber nicht alle Staaten haben eine gleich freie Bewegung in ihren auswärtigen Beziehungen. Gerade hier wirkt die Zugehörigkeit zu einem grössern Staatensysteme mehr oder weniger beschränkend ein. Nachdem sich das deutsche Reich des Mittelalters in ein unregelmässiges Staatensystem aufgelöst hatte, nahmen allerdings die Einzelstaaten weitgehende Befugnisse der auswärtigen Staatsgewalt für sich in Anspruch.[1] Das Recht der Bündnisse und Verträge untereinander und mit auswärtigen Mächten war ihnen im westphälischen Frieden ausdrücklich eingeräumt; »nur sollten dieselben nicht gegen Kaiser und Reich gerichtet sein; auch dadurch auf keine Weise ihre in den Reichsgrundgesetzen bestimmten Verbindlichkeiten verletzt werden«. Aus dem Bündnissrechte wurde auch ihr selbstständiges Kriegsrecht gegen Auswärtige abgeleitet. Den grössern Reichsständen wurde dadurch die Möglichkeit gegeben, ganz wie selbstständige europäische Mächte im Staatenverkehre aufzutreten, wobei ihnen jene allgemeine Klausel des westphälischen Friedens kein ernstliches Hinderniss in den Weg legte. Von einer einheitlichen auswärtigen Politik des Reiches war keine Rede. Die grössern Reichsstände trieben Sonderpolitik auf eigene Faust, die kleinern liessen sich von ihnen oder fremden Staaten ins Schlepptau nehmen. Wesentlich an diesen laxen Bestimmungen über die auswärtigen Verhältnisse, an dem Mangel eines einheitlich geordneten auswärtigen Staatsrechtes ist das alte deutsche Reich zu Grunde gegangen.

Durch diese bittern Erfahrungen belehrt, suchte man anfänglich in die Verfassung des deutschen Bundes wirksamere Bestimmungen über die auswärtigen Verhältnisse zu bringen, welche eine Sonderpolitik der Einzelstaaten unmöglich machen sollten, aber

---

1) J. J. Moser's Auswärtiges Staatsrecht. Frankf. u. Leipz. 1772. Für die ältern völkerrechtlichen Verhältnisse der Territorien oder Stände des deutschen Reiches besonders K. G. Günther, Europäisches Völkerrecht in Friedenszeiten, mit Anwendung auf die deutschen Reichsstände. 2 Theile. Altenb. Th. I. 1787. Th. II. 1792. Der westph. Frieden J. P. O. VIII. §. 2 lautet: »Cum primis vero jus faciendi inter se et cum exteris foedera pro sua cujusque conservatione ac securitate, singulis statibus perpetuo liberum esto, ita tamen, ne ejusmodi foedera sint contra imperatorem et imperium pacemque ejus publicam vel hanc imprimis transactionem fiantque salvo per omnia juramento, quo quisque imperatori et imperio adstrictus est.«

die in den s. g. XII Artikeln vom 16. Oktober 1814 (Klüber's Akten des Wien. Kongr. B. I. S. 57. B. II. S. 86. 116. 131) enthaltenen Vorschläge gelangten nicht zur Annahme und man beschränkte sich endlich auf den Art. 11 der Bundesakte, welcher wesentlich die Bestimmungen des Reichsrechtes wiederholt. Das Hauptgebrechen blieb die unklare Doppelstellung der europäischen Grossmächte im Bunde, welche anerkanntermassen das selbstständige Kriegsrecht ungeschmälert beibehielten und so jeder Zeit den Bund ohne sein Zuthun in jeden europäischen Konflikt hineinziehen konnten, wenn ein von ihnen einseitig begonnener Krieg in seinem weiteren Verfolge auch das Bundesgebiet in Gefahr brachte. Aber auch diejenigen Staaten, welche ausserhalb des Bundes keine Besitzungen hatten, behielten grundsätzlich ihre auswärtigen Hoheitsrechte als souveräne Staaten und sämmtliche Verfassungen formuliren das auswärtige Staatsrecht zu ziemlich übereinstimmenden Grundsätzen. Ueberall wird die völkerrechtliche Vertretung des Staates dem Souveräne beigelegt, jedoch so, dass derselbe bei Ausübung einzelner Befugnisse, besonders beim Abschlusse gewisser Verträge, an die Zustimmung der Landesvertretung gebunden ist. Auf diesem Standpunkte steht auch die preussische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 Art. 48:

»Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, soweit es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.«

In diesem Artikel lag bis zum Jahre 1867 für Preussen der Kernpunkt des auswärtigen Staatsrechtes. Durch Gründung des norddeutschen Bundes, bez. des deutschen Reiches hat derselbe eine wesentliche Modifikation erfahren. Während das ältere Reich wie der deutsche Bund den Einzelstaaten grundsätzlich die freie Bewegung auf dem Gebiete der auswärtigen Politik beliess und dieselben darin nur durch einzelne wenig besagende und noch weniger beobachtete Klauseln beschränkte, war der leitende Grundgedanke der neuen Verfassung, die gesammten auswärtigen Beziehungen des Reiches in der Hand seines Oberhauptes zu concentriren und so Deutschland zum ersten Male in der Geschichte eine wahrhaft einheitliche, nationale Politik zu ermöglichen. Auf

diesem Gebiete mussten die Einzelstaaten unweigerlich weitgehende Opfer bringen, wenn der neuzuschaffende Bundesstaat die nationalen Bedürfnisse wirklich befriedigen sollte. Auch durften keinem Staate solche Opfer erspart werden. Da Preussen mit seinem Gesammtgebiete dem deutschen Reiche beitrat und keinen Fuss breit Erde behielt, welcher nicht deutsches Reichsland geworden wäre, so hat auch Preussen seine wichtigsten auswärtigen Hoheitsrechte an das Reich abgetreten und nur eine sehr geminderte völkerrechtliche Persönlichkeit behalten. Vom politischen Standpunkte wird Preussen diese capitis deminutio reichlich ersetzt durch die hervorragenden Machtbefugnisse, welche gerade auf diesem Gebiete sein König, als deutscher Kaiser, ausübt; für die staatsrechtliche Betrachtung ist dies gleichgültig und der preussische Staat darf hier nicht anders beurtheilt werden, als jeder der übrigen deutschen Einzelstaaten.

Da bei der Vertheilung des Stoffes zwischen dem Reichs- und dem Landesstaatsrecht nur entscheiden kann, in welches Gebiet der Schwerpunkt einer Lehre fällt, so gehört jetzt das auswärtige Staatsrecht zur Domäne des Reichspublicisten und der Darstellung des Landesstaatsrechtes bleibt nur die bescheidene Aufgabe, die Beziehungen des betreffenden Einzelstaates zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches zu erörtern.

Der Verkehr mit fremden Staaten stellt sich besonders in folgenden Formen dar: a) Die Staaten regeln ihre Rechtsverhältnisse auf die einzige Art, welche zwischen unabhängigen Staaten möglich ist, nämlich durch Verträge; b) die Staaten verkehren mit einander durch Beamte, welchen das Völkerrecht eine ganz besondere internationale Stellung einräumt, Gesandte; c) die Staaten, über denen es kein Gericht giebt, greifen, zur Geltendmachung ihrer Rechte, im Nothfalle zur Selbsthülfe, selbst in ihrer äussersten Gestalt, nämlich zum Kriege, setzen diesem aber ein Ziel durch Friedensschlüsse, wenn sie ihren Zweck erreicht haben oder sich ihre Kraft als ungenügend zur Durchsetzung desselben gezeigt hat (jus belli ac pacis).

Nach diesen drei Richtungen beleuchten wir jetzt die auswärtigen Beziehungen des preussischen Staates und sehen, welches Residuum das ihm auch hier übergeordnete Reichsrecht noch gelassen hat.

a) Das Recht der Staatsverträge.[1]

Bis zur Errichtung des norddeutschen Bundes besass Preussen, als völlig souveräne Staatspersönlichkeit, die unbestrittene Befugniss, völkerrechtliche Verträge jeder Art zu schliessen. Die einzige rechtliche Schranke lag im Art. 11 der Bundesakte, wornach »die Bundesglieder zwar das Recht behielten, auch Bündnisse jeder Art zu schliessen, sich jedoch verpflichteten in keine Verbindung einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesglieder gerichtet wäre«.

Bis zur Emanation der Verfassung kam dem Könige allein und ausschliesslich das Recht zu, Verträge mit fremden Staaten zu schliessen (A. L.-R. II. 13. §. 5), ohne dass er dabei an die Mitwirkung irgend eines andern selbstständigen Organes gebunden gewesen wäre. Durch Art. 48 der Verfassungsurkunde wurde hierin eine Veränderung getroffen.

Abgesehen von den Friedensschlüssen, welche einer besondern rechtlichen Beurtheilung unterliegen, werden hier zweierlei Arten von Verträgen unterschieden: a) Verträge, welche zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern bedürfen, b) Verträge, bei welchen der König an eine solche nicht gebunden ist. Verträge ersterer Art sind alle Handelsverträge und solche Verträge, »wodurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden«. Die der belgischen Verfassungsurkunde Art. 68 entnommene Abgrenzung derjenigen Verträge, welche zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern bedürfen, hat zu Streitigkeiten Veranlassung gegeben. Schon der Begriff des Handelsvertrages ist unbestimmt. Völlig vage ist aber die Charakteristik derjenigen Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden: »ceux qui pourraient grever l'état ou lier individuellement des Belges«. Eine buchstäbliche Auslegung dieses Satzes würde geradezu alle internationalen Verträge umfassen,

---

1) H. A. Zachariä, a. a. O. Th. II. §. 237. S. 584. J. J. Moser, Auswärtiges Staatsr. Kap. V. S. 91 ff. Häberlin, Staatsr. Th. II. S. 193. Leist, Staatsr. §. 266. Klüber, Oeffentl. R. §. 558. Grünler, Beiträge zum Staatsr. des Königreichs Sachsen. S. 69 ff. Ueber die völkerrechtl. Lehre vergl. Heffter, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. §. 81 ff. Ueber das deutsche Reichsstaatsrecht der Gegenwart Thudichum. a. a. O. S. 250 ff.

denn um Leistungen und Gegenleistungen, mögen diese nun in Handlungen oder Unterlassungen bestehen, mögen sie den Staat als solchen oder die Einzelnen treffen, handelt es sich bei jedem Staatsvertrage. Eine solche Auslegung widerspricht aber offenbar der ratio legis. Die Absicht dieser Beschränkung der königlichen Prärogative bei der Vertragsschliessung ging nur dahin, dass durch die Ausübung derselben die beiden Fundamentalrechte der Volksvertretung, das Budgetrecht und das Recht der Mitwirkung bei jeder Veränderung der Landesgesetzgebung, nicht geschädigt werden sollten.

Darnach sind unter Lasten des Staates nur solche zu verstehen, welche Gegenstand eines besondern Finanzgesetzes oder einer Budgetbewilligung sind, unter Verpflichtungen der Staatsbürger nur solche, zu deren Auferlegung ein Gesetz erforderlich ist. Dieser von Gneist vertretenen Auslegung (Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde. Fünfter Ber. der Kommission für Petit. Haus der Abgeordn. 10. Legislaturper. II. Session 1868) steht in der Entstehungsgeschichte des Artikels nichts entgegen; ausserdem wird sie durch die Usualinterpretation unterstützt, welche diesem Artikel in der ganzen Zeit von 1850—1870 zu Theil geworden ist, indem nur der bei weitem kleinste Theil der abgeschlossenen Staatsverträge den Häusern zur Genehmigung vorgelegt worden ist.

Dagegen ist von E. Meier[1] mit überzeugenden Gründen dargethan, dass bei denjenigen Verträgen, welche zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages bedürfen, »die rechtliche Existenz solcher Verträge von einer derartigen Zustimmung abhängig gemacht ist, dass nicht blos die Ausführung, sondern auch der Abschluss auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen, an die Uebereinstimmung der drei Faktoren gebunden wird, sodass also derartige Verträge, bei denen der Landtag nicht mitgewirkt hat, in der That nichtig sind«. Die von R. Gneist für die entgegengesetzte Ansicht, welche zwischen Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge unterscheidet und den Abschluss als die ausschliessliche Prärogative des Staatsoberhauptes betrachtet, vor-

1) Ueber den Abschluss von Staatsverträgen. Von Prof. Dr. Ernst Meier, Leipz. 1874, eine durch Gründlichkeit und reiche Kenntniss der auswärtigen Staatsverhältnisse ausgezeichnete Schrift.

gebrachten Gründe sind spezifisch englisch-amerikanischen Verhältnissen entnommen, welche mit dem s. g. parlamentarischen Regiment eng zusammenhängen, widersprechen aber den Grundsätzen des deutschen Staatsrechtes, dem Wortlaute des Art. 48 und der langjährigen preussischen Staatspraxis, wornach derartige Verträge stets »zur verfassungsmässigen Genehmigung« vorgelegt worden sind, und zwar so, dass, auch wenn nur Ein Punkt in einem vielleicht sehr umfangreichen Vertrag derselben bedarf, der ganze Vertrag der Genehmigung der Kammern unterbreitet werden muss, da sich der Abschluss immer nur auf den Vertrag im Ganzen, nicht auf einzelne Theile beziehen kann. Auch lassen sich aus der Völkerrechtswissenschaft keine Gründe für die Allgemeingültigkeit der englisch-amerikanischen Auffassung entnehmen, da alle völkerrechtlichen Autoritäten, von Hugo Grotius bis auf Calvo, der Ansicht sind, dass die Frage, wer zum rechtsgültigen Abschlusse von Verträgen in einem konkreten Staate berechtigt ist, gar nicht eine Frage des Völkerrechts, sondern des Staatsrechtes jedes einzelnen Staates ist (E. Meier, S. 91—100). Zum Vertragsabschlusse wird nach dem Völkerrechte nichts weiter gefordert, als dass dasjenige Organ, welches nach dem Staatsrecht jedes Staates als kompetent erscheint, den Abschluss vorgenommen habe. Damit fällt der angebliche Widerstreit zwischen völkerrechtlicher Gültigkeit und staatsrechtlicher Vollziehbarkeit hinweg und das ganze Problem löst sich auch praktisch einfacher, als nach dem englisch-amerikanischen Systeme. Indem besonders die moderne völkerrechtliche Praxis einen Vertrag nicht schon mit dem Abschlusse durch Bevollmächtigte, sondern erst mit der Ratifikation durch den Souverän als perfekt betrachtet, so steht es der Regierung stets frei, einen durch ihre Bevollmächtigten abgeschlossenen Vertrag den Häusern zur Genehmigung vorzulegen, ehe der König die Ratifikation vollzieht. Durch ein solches Verfahren deckt die Regierung ihre Stellung dem Mitkontrahenten, wie der zur Mitwirkung berufenen Landesvertretung gegenüber, in gleich korrekter Weise.[1]

Die Verfassungen der übrigen Bundesstaaten beschränken die Vertragsfreiheit der Einzelstaaten durch ausdrückliche Bestim-

---

1) Vergl. besonders R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. S. 303. Anm. 1.

mungen. In der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika heisst es: »No state shall enter into any treaty, alliance and confederation.« Es ist dort den Einzelstaaten grundsätzlich verboten, Staatsverträge irgendwelcher Art mit auswärtigen Staaten abzuschliessen, selbst dann, wenn der Gegenstand an sich in die einzelstaatliche Kompetenzsphäre fällt; nur in dem Falle wird eine Abweichung von der Strenge dieses Prinzips zugelassen, wenn es sich um privatrechtliche Verhältnisse oder um Angelegenheiten von blos lokaler Bedeutung handelt und unter der Voraussetzung, dass der Kongress solchen Vereinbarungen ausdrücklich zustimmt. Aehnlich verfügt die schweizerische Bundesverfassung, indem sie im Art. 8 dem Bunde das ausschliessliche Recht, Bündnisse und Verträge mit dem Auslande einzugehen, zuspricht, im Art. 9 den Kantonen ausnahmsweise die Befugniss zugesteht, Verträge über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit ausländischen Staaten abzuschliessen, jedoch dürfen dieselben nichts dem Bunde oder dem Rechte anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Die deutsche Reichsverfassung vom 28. März 1849 §§. 8 und 9 wollte ebenfalls das Recht der Verträge mit nichtdeutschen Regierungen auf Gegenstände des Privatrechtes, des nachbarlichen Verkehres und der Polizei beschränken und verlangte, dass alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhaltes, auch mit einer andern deutschen Regierung, der Reichsgewalt zur Kenntnissnahme, und insofern das Reichsinteresse dabei betheiligt sei, zur Bestätigung vorzulegen seien. Dagegen enthält die jetzige Reichsverfassung gar keine derartige Bestimmung. Art. 11 der Reichsverfassung giebt dem Kaiser nur das Recht, das Reich völkerrechtlich zu vertreten und im Namen des Reiches alle Arten von Verträgen einzugehen. Dieses Vertretungsrecht bezieht sich aber nur auf das Reich als Gesammtheit, fremden Staaten gegenüber, nicht auf die Einzelstaaten, welche vielmehr innerhalb der ihnen verbliebenen Sphäre auch ihre Beziehungen zu fremden Staaten selbstständig und ohne Vermittlung des Kaisers zu ordnen befugt sind. Insofern gebührt auch dem preussischen Staate noch heut zu Tage die Befugniss, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Wenn aber auch die Reichsverfassung den Einzelstaaten nirgends ausdrücklich untersagt, Verträge gewisser Art zu schliessen, so folgt doch aus einzelnen Bestimmungen,

sowie aus dem ganzen Geiste der Reichsverfassung, dass ganze Kategorien von Verträgen von den Einzelstaaten, also auch von Preussen, nicht mehr geschlossen werden dürfen.

Da den Einzelstaaten, wie wir unten näher zeigen werden, das Kriegsrecht durchaus entzogen ist, so dürfen sie auch solche Verträge nicht mehr schliessen, welche eventuell zur Anwendung von Waffengewalt und zu kriegerischen Verwicklungen führen können. Daher darf kein Gliederstaat des Reiches, auch Preussen nicht, Bündnisse eingehen, welche die Abwehr von Angriffen oder die Durchsetzung gewisser Ansprüche (Defensiv- und Offensivalliancen) zum Zwecke haben. Da mit einem Worte die ganze Leitung der grossen auswärtigen europäischen Politik Reichssache ist, so wäre jeder auf dieselbe bezügliche Vertrag, z. B. eine Abmachung in der orientalischen Frage, ein Eingriff in die Befugnisse der Reichsgewalt. Da auch kein Einzelstaat bestimmen kann, ob er während eines ausgebrochenen Krieges neutral bleiben kann oder nicht, so liegen auch Verträge über Erhaltung der Neutralität in Beziehung auf anderweite Kriegszustände, auf Erhaltung oder Herstellung des Friedens gegen Dritte, ganz ausserhalb der Kompetenz der Einzelstaaten. Auch das einst von den Reichsständen so gemissbrauchte Recht, deutschen wie fremden Mächten Hülfstruppen zu überlassen und darauf gerichtete Subsidienverträge abzuschliessen (J. P. O. A. III), steht den deutschen Landesherren nicht mehr zu, weil sie überhaupt über ihre Kontingente zu Kriegszwecken nicht mehr verfügen können. Auch Preussen, als solches, hat kein jus foederum mehr.

Auch darin ist Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde entschieden abgeändert, dass die Abschliessung der dort erwähnten Handelsverträge gar nicht mehr zur Kompetenz des preussischen Staates gehört, weil das deutsche Reich ein einheitliches Handelsgebiet bildet; dieselben werden nicht mehr vom Könige von Preussen mit Zustimmung des preussischen Landtages, sondern vom deutschen Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages abgeschlossen. Dagegen sind die Einzelstaaten befugt, Staatsverträge über alle Angelegenheiten abzuschliessen, welche nicht auf das Reich übertragen und somit ihnen verblieben sind. Aber auch in Betreff solcher Angelegenheiten, welche das Reich grundsätzlich seiner Kompetenz unterworfen hat, bleibt den Einzelstaaten, so lange als das Reich von seiner Befugniss, die-

selben zu regeln, keinen Gebrauch gemacht hat, vorbehalten, dieselben ebensowohl durch Gesetze, wie durch internationale Staatsverträge zu ordnen. Ja, sogar auf den Gebieten, wo den Einzelstaaten schon jetzt die Gesetzgebung vollständig entzogen und nur eine gewisse Selbstverwaltung geblieben ist, können sie, untereinander oder mit der Reichsgewalt, über die Ausübung der ihnen gebliebenen Verwaltungsbefugnisse kontrahiren. Art. 50 Abs. 6 der Reichsverfassung hat diese Berechtigung für das Post- und Telegraphenwesen, Art. 66 Abs. 1 für das Gebiet des Militärwesens ausdrücklich anerkannt. So sind durch zahlreiche Post- und Telegraphenverträge und Militärkonventionen zwischen Preussen und den übrigen Einzelstaaten viele, letzteren verfassungsmässig zustehenden Befugnisse vertragsmässig auf Preussen übertragen worden. Die im Jahre 1867 abgeschlossenen Militärkonventionen sind Staatsverträge zwischen Preussen und zahlreichen kleinern Einzelstaaten innerhalb des Rahmens der norddeutschen Bundesverfassung. Kontrahenten sind hier lediglich die einzelstaatlichen Gewalten, d. h. der König von Preussen und die betreffenden Landesherren, bez. Senate der freien Städte, während man bei den Militärkonventionen mit Baden und Hessen vom 25. November 1870 und vom 13. Juni 1871 ihrem Inhalte nach annehmen muss, dass sowohl der deutsche Kaiser wie der König von Preussen die Verträge mit diesen beiden Grossherzogthümern abgeschlossen hat. Die Militärkonvention mit Würtemberg vom 25. November 1870 räumt letzterem Staate bedeutende Sonderrechte ein und ändert dadurch die Reichsverfassung ab; sie gehört deshalb in eine ganz andere Kategorie von Verträgen.

Steht somit den Einzelstaaten noch ein weitgehendes Vertragsrecht zu, so ist dasselbe doch durchweg der Reichsgewalt untergeordnet. Die auswärtigen Staaten, welche sich mit irgendeinem deutschen Einzelstaate in die Abschliessung eines Vertrages einlassen wollen, haben stets vorher in ihrem eigenen Interesse zu prüfen, in wie weit derselbe, der Reichsgewalt gegenüber, noch dispositionsfähig ist. Die Einzelstaaten selbst aber müssen sich, bei der Ausübung der ihnen verbliebenen Freiheit der Vertragsschliessung, streng innerhalb ihrer Kompetenz halten und dürfen in keiner Beziehung in die dem Kaiser allein zustehende Vertretung des Gesammtstaates eingreifen; auch dürfen sie diejenigen Massregeln der auswärtigen Politik nicht durch-

kreuzen, welche der Kaiser, als Träger der deutschen Gesammtpolitik, zu ergreifen für gut befindet. Eine Verletzung dieser Verpflichtungen würde ein Einschreiten der Reichsgewalt und eine Zurückführung des seine Befugnisse überschreitenden Einzelstaates auf den verfassungsmässigen Standpunkt vollkommen rechtfertigen. (R. v. Mohl, Reichsstaatsr. S. 302.)

Ausserdem ist es selbstverständlich, dass auch hier das Reichsrecht allen durch die Einzelstaaten festgestellten Normen unbedingt vorgeht, wobei es vollkommen gleichgültig ist, ob man sich dabei der Gesetzes- oder Vertragsform bedient. Wenn daher ein Einzelstaat, innerhalb der ihm verbliebenen Zuständigkeit, einen Staatsvertrag geschlossen hat, die Reichsgewalt später aber diesen Gegenstand durch ein Gesetz oder einen Staatsvertrag in anderer Weise regelt, so ist dadurch der von der Einzelstaatsgewalt geschlossene Vertrag von selbst modificirt oder abgeändert, ohne dass der auswärtige Mitkontrahent über Vertragsverletzung klagen kann; denn auswärtige Staaten, welche mit deutschen Einzelstaaten in Vertragsverhältnisse treten, müssen sich sagen, dass sie nicht mit vollsouveränen Persönlichkeiten, sondern mit Staatswesen kontrahiren, welche einem höhern Staatswillen unterliegen.

Trotzdem lässt sich nicht leugnen, dass das den Einzelstaaten in solchem Umfange belassene Recht der völkerrechtlichen Vertragsschliessung zur Störung einer einheitlichen auswärtigen Politik und zu Konflikten mit dem Auslande führen kann. Der Gang unserer weitern Entwicklung wird daher dahin führen, alle die Gegenstände, welche einer dauernden internationalen Regelung bedürfen, aus der Zuständigkeit der Einzelstaaten in die des Reiches überzuleiten. Durch Herkommen und Staatspraxis werden sich auch bei uns Grundsätze bilden, wie sie, in Betreff der Vertragsschliessung der Einzelstaaten, gleich von Anfang in den Verfassungen der übrigen Bundesstaaten festgestellt worden sind.

Die Grundsätze über das Zustandekommen der Verträge, welche von der Reichsgewalt abgeschlossen werden, insbesondere über die völkerrechtliche Vertretung des Reiches bei der Vertragsschliessung durch den Kaiser, über die dabei stattfindende Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag, gehören in das Reichsstaatsrecht.

b) Das aktive und passive Gesandtschaftsrecht.

In der ersten Zeit nach Gründung des norddeutschen Bundes wurden die auswärtigen Angelegenheiten desselben von dem preussischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten mit besorgt. Nachdem die preussische und die deutsche Volksvertretung die Regierung aufgefordert hatte, Sorge dafür zu tragen, dass das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, die Gesandtschaften und Konsulate auf den Bundesetat übernommen würden und der Bundesrath diesem Beschlusse beigetreten war, wurde seit dem 1. Januar 1870 das bisherige preussische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten in eine unmittelbare Reichsbehörde verwandelt, welche indessen nicht mit dem Reichskanzleramte vereinigt ist, sondern unter dem Namen »Auswärtiges Amt des deutschen Reiches« unmittelbar unter dem Reichskanzler steht. Für die Geschäftsvertheilung und die dienstlichen Verrichtungen desselben sind die Vorschriften massgebend geblieben, welche für das preussische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten erlassen worden sind. Auch fungirt diese Reichsbehörde zugleich als preussisches Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten weiter, »indem es unter diesem Titel noch diejenigen Geschäfte zu besorgen hat, welche aus den Beziehungen Preussens zu den übrigen Bundesstaaten hervorgehen, ohne vermöge der Reichsverfassung einem der Organe der Bundesgewalt überwiesen zu sein« (B. I. S. 291). Für diese allerdings sehr geringfügigen Angelegenheiten steht an seiner Spitze der Minister der auswärtigen Angelegenheiten des preussischen Staates, welcher gegenwärtig mit dem Reichskanzler dieselbe Person ist, aber es nicht mit staatsrechtlicher Nothwendigkeit sein muss, obgleich gewichtige politische Gründe immer für eine Verbindung beider Aemter sprechen werden, so lange man es überhaupt noch für nothwendig hält, einen preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten beizubehalten.

Dem Kaiser steht nach Art. 11 der Reichsverfassung das aktive und passive Gesandtschaftsrecht für das Reich zu. Es ist lediglich seine Sache, fremde Gesandte anzunehmen und zu empfangen, ihnen den völkerrechtlichen Schutz zu verleihen und mit ihnen zu verhandeln. Ebenso steht dem Kaiser die Bestellung jeder Art

von Gesandtschaften im Auslande für das Reich und die Ernennung des ganzen gesandtschaftlichen Personals zu. Während aber andere bundesstaatliche Verfassungen das aktive und passive Gesandtschaftsrecht lediglich der Centralgewalt beilegen, ist dasselbe durch die Reichsverfassung den Einzelstaaten nicht entzogen, besteht also grundsätzlich fort, so dass auch heut zu Tage die Einzelstaaten Gesandte auswärtiger Mächte empfangen und ihrer Seits bei solchen beglaubigen dürfen, selbst wo Reichsgesandtschaften bestehen. Natürlich dürfen sich solche Gesandtschaften nirgends in die Reichsangelegenheiten mischen, sondern haben sich lediglich auf die speziellen Angelegenheiten des betreffenden Einzelstaates zu beschränken.[1] Ueberhaupt darf dies Gesandtschaftsrecht nur in einer mit den Interessen des Reiches vereinbarlichen Weise ausgeübt werden. Die Gesandten der Einzelstaaten dürfen niemals den Schritten und Bestrebungen der Reichsgesandten entgegentreten, sondern sind, wenn sie überhaupt irgend etwas thun, verpflichtet die Reichsgesandten zu unterstützen, wie dies im Schlussprotokoll zum Vertrage vom 23. November 1870 Ziffer VIII von Bayern ausdrücklich zugesagt ist. Ueberhaupt ist die Reichsgewalt befugt, das Gesandtschaftswesen der Einzelstaaten in der Richtung zu überwachen, dass dasselbe der auswärtigen Politik des Reiches nicht schädlich in den Weg tritt, sich derselben vielmehr in allen eigentlich politischen Fragen konformirt.

Zwischen der Reichsgewalt als solcher und den Einzelstaaten besteht kein Gesandtschaftsrecht, da es sich hier nicht um völkerrechtliche Gleichberechtigung, sondern um staatsrechtliche Unterordnung handelt. Dagegen können die einzelnen Gliederstaaten untereinander sich gegenseitig Gesandte schicken zur Besorgung solcher Angelegenheiten, welche ausserhalb der Zuständigkeit des Reiches liegen. Nur in dieser Richtung macht der preussische Staat noch von seinem Gesandtschaftsrecht Gebrauch. Während seit dem 1. Januar 1870 die bisherigen preussischen Gesandten bei den auswärtigen Staaten als Reichsgesandte beglaubigt sind, sind noch speziell preussische Gesandte an den Höfen der deutschen Fürsten und bei den freien Städten angestellt, welche ihr Be-

---

1) Gute Bemerkungen hierüber bei R. v. Mohl, a. a. O. S. 306 und 321, Thudichum, Die Leitung der auswärtigen Politik des Reiches, in v. Holtzendorff's Jahrb. IV. No. X. S. 223—347.

glaubigungsschreiben vom Könige von Preussen, nicht vom deutschen Kaiser, empfangen.

3) Das Recht des Krieges und Friedens, jus belli ac pacis.

Nach älterem Reichsstaatsrechte war, seit dem ewigen Landfrieden, den Einzelstaaten untereinander jede Art von Gewaltthat und Selbsthülfe, also vor allem auch der Krieg, verboten, indem alle unter ihnen entstehenden Streitigkeiten im Wege Rechtens vor den Reichsgerichten entschieden werden sollten. Dagegen wurde ihnen das Kriegsrecht gegen auswärtige Mächte eingeräumt, woraus auch ihr Recht selbstständigen Friedensschlusses in solchen Partikularkriegen folgte.[1] Auch das deutsche Bundesrecht verbot durch Art. 11 der Bundesakte jede Anwendung von Selbsthülfe der Bundesstaaten gegeneinander, aber auch das Kriegsrecht derselben gegen auswärtige Mächte war wesentlichen Beschränkungen unterworfen, welche sich aus dem Rechte des deutschen Bundes, insbesondere aus seinem Vermittelungsamte bei Streitigkeiten eines Bundesstaates mit auswärtigen Mächten ergaben.[2]

Eine andere Stellung als die übrigen Staaten nahm Preussen ein, wegen seiner ausserhalb des Bundesgebietes liegenden Besitzungen, indem es so wie Oesterreich, als europäische Macht selbstständig einen Krieg beginnen und durch Friedensschluss beendigen konnte. Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde bestimmt: »Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen.« Dieser wichtige Satz des preussischen Staatsrechtes ist durch den Eintritt Preussens in den norddeutschen Bund aufgehoben. Ausdrücklich ist zwar den Einzelstaaten das jus belli ac pacis durch die Reichsverfassung nicht entzogen. Selbstverständlich ist es ausgeschlossen bei allen Streitigkeiten der Bundesstaaten untereinander, welche nach Art. 76 durch den Bundesrath zu erledigen sind. Aber auch auswärtigen Mächten gegenüber ist den Einzelstaaten das Recht genommen, im

---

1) J. J. Moser, Auswärtiges Staatsr. S. 344 ff. Häberlin, Handb. des Staatsr. III. S. 194 ff. Leist, Staatsr. §. 266. Nr. IV.

2) H. A. Zachariä, B. II. §. 228. S. 588. §§. 286. 287. Wiener Schlussakte Art. 36 ff.

eigenen Namen Krieg zu erklären und zu führen, da es nur ein einheitliches Reichsheer unter dem Oberbefehle des Kaisers giebt und da auch den Landesherren, welche noch eine selbstständige Verwaltung ihrer Kontingente haben, jede Verfügung derselben zu Kriegszwecken entzogen ist. Dies gilt von Preussen so gut wie von allen übrigen Einzelstaaten. Jeder Krieg deutscher Staaten kann nur ein Reichskrieg sein. Die Frage, ob das deutsche Reich bei einem unter andern Staaten ausgebrochenen Kriege die Neutralität bewahren soll oder nicht, hat lediglich die Reichsgewalt zu entscheiden. Das Recht des Friedensschlusses ist ausschliesslich in die Hand des Kaisers gelegt. Kurz, für Preussen ist damit an die Stelle des Art. 48 der preussischen Verfassungsurkunde Art. 11 der deutschen Reichsverfassung getreten und somit fällt auch diese Lehre dem Reichsstaatsrechte anheim.

Vierter Abschnitt.

Von dem Rechtsschutze auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts.

§. 272.

Im Allgemeinen.

Das Gesetz, als der Ausdruck des höchsten allgemeinen Staatswillens, regelt die Gesammtordnung des Staates, sowie die rechtlichen Beziehungen der Einzelnen untereinander und zum Staate. Immerhin bleibt das Gesetz aber eine abstrakte Norm, welche sich allein gegen Verletzungen nicht schützen kann. Auf allen Rechtsgebieten bedarf das Gesetz noch besonderer Einrichtungen und Veranstaltungen, welche dasselbe gegen Verletzungen in Schutz nehmen, welche aus Irrthum und bösem Willen hervorgehen. Der einzig sichere Schutz des Gesetzes oder der objektiven Rechtsordnung überhaupt besteht darin, dass für jeden Fall der Verletzung eine völlig unparteiische Macht aufgerufen werden kann, welche die Anwendung des Gesetzes auf den konkreten Fall der Verletzung festzustellen hat und im Nothfalle den Willen des Gesetzes, selbst mit Zwang, gegen den Verletzer durchzuführen im Stande ist. Nur durch die Möglichkeit eines stets zu erlangenden und eventuell mit Gewalt durchzusetzenden Rechtsspruches gewinnt das Gesetz seine volle Garantie. Diese Möglichkeit ist auf den verschiedenen Gebieten des Rechtslebens in verschiedenem Grade vorhanden. Am vollkommensten auf dem Gebiete des Privatrechts, soweit sich hier einzelne Privatleute, als Streitende, gegenüberstehen. Die bei dergleichen Streitigkeiten uninteressirte Staatsgewalt kann hier durch ihre Gerichte völlig unparteiisch Recht sprechen und mit ihrer überlegenen Gewalt

diese Rechtssprüche jeder Zeit auch durchführen. Am unvollkommensten steht es mit dem Rechtsschutze auf dem Gebiete des Völkerrechts, wo weder ein Rechtsspruch noch eine Exekution im geordneten richterlichen Verfahren erreichbar ist. In der Mitte zwischen Privatrecht und Völkerrecht liegt in dieser Beziehung das Gebiet des Staatsrechts. Allerdings werden dessen streitige Rechtsfragen nicht zwischen unabhängigen Staaten verhandelt, welche über sich keine höhere Staatsgewalt, also auch keinen Richter, erkennen, sondern werden erhoben innerhalb der Rechtsordnung desselben Staates. Leicht ist daher ein Rechtsschutz herzustellen, wo es sich darum handelt, Verletzungen zu ahnden, welche sich die Einzelnen gegen den Staat und seine Organe zu Schulden kommen lassen. Die Staatsgewalt fühlt sich berechtigt, derartige Verletzungen durch Strafgesetz zu verbieten, sie vorkommenden Falles durch ihre Gerichte verfolgen zu lassen und zu bestrafen. Den Rechtsschutz ihrer eigenen öffentlichen Rechte, sowie den ihrer Organe macht die Staatsgewalt zu einem Kapitel ihres Kriminalrechts (Lehre von den Staatsverbrechen, Hochverrath, Majestätsbeleidigung, Widersetzlichkeit gegen Beamte) und legt ihn in die Hände ihrer eigenen Strafgerichte. Diese Seite des öffentlichen Rechtsschutzes überweisen wir daher füglich dem peinlichen Rechte.

Die Schwierigkeit des staatsrechtlichen Rechtsschutzes beginnt erst da, wo es sich darum handelt, einen solchen gegen rechtswidrige Verletzungen zu gewähren, welche von der Staatsgewalt selbst und ihren Organen ausgehen. Wir stehen hier vor dem schwierigsten staatsrechtlichen Probleme, welches bereits im Mittelalter, wenn auch in roher, ungelenker Form zu lösen versucht, von der Gegenwart aber mit Bewusstsein in die Hand genommen worden ist. Es ist dies die grosse Bewegung, welche sich in der Forderung des Rechtsstaates kundgiebt (B. I. S. 146ff.), dessen Gedanke, auf germanischem Boden erwachsen, bis jetzt seine relativ vollkommenste Verwirklichung in England gefunden hat. Der antiken Welt, wie den romanischen Anschauungen ist derselbe fremd; nur wo germanisches Rechtsbewusstsein befruchtend eingewirkt hat, wird das Ziel richtig gewürdigt, der dahin führende Weg überhaupt gesucht.[1]

1) R. Gneist in v. Holtzendorff's Rechtslex. Art. Verwaltungsjustiz sagt: »Im Unterschiede vom antiken Staat ist das öffentliche Recht kein jus publi-

Der antiken Welt bestand die Freiheit wesentlich darin, dass der Bürger möglichst an der Mitregierung im Staate theilnahm. Die grösste Freiheit wurde da gefunden, wo die möglichst grösste Zahl von Bürgern in möglichst weitgehender Form sich an allen Funktionen der souveränen Staatsgewalt betheiligte. Der Staatsgewalt dagegen Schranken zu ziehen, den Einzelnen gegen Eingriffe derselben zu schützen, eine individuelle Rechtssphäre anzuerkennen, welche auch dem Staate gegenüber unverletzbar besteht — lag dem Gedankenkreise der alten Welt fern. Darum war eine möglichst demokratisirte allmächtige Staatsgewalt ihr Ideal. Als sie in demokratischer Form nicht mehr möglich war, konnte man sie sich nur in der Gestalt des ebenso schrankenlosen Cäsarenthums denken. In einem halben Jahrtausend monarchischer Herrschaft haben die Römer nicht den leisesten Versuch gemacht, an die Stelle persönlicher Herrscherwillkühr, die Herrschaft des Gesetzes zu stellen.

Erst die germanischen Völker haben, als den produktivsten Gedanken des modernen Staatslebens, die Verbindung des Königthums mit der Volksfreiheit, »das Königthum innerhalb der verfassungsmässigen Ordnung«, in die europäische Welt eingeführt. Keine Staatsform ist aber der Verwirklichung des Rechtsstaates so günstig wie diese: »justitia regnorum fundamentum«. Als Fundamentalsatz gilt hier, dass das Gesetz, als höchster Staatswille, im organischen Zusammenwirken von Herrscher und Volksvertretung zu Stande kommt. Das Gesetz steht über Allen im Staate, auch über dem Könige: »rex debet esse sub lege, quia lex facit regem«. In diesem Sinne ist allerdings die gesetzgebende Gewalt unkontrollirbar, allmächtig (s. g. Omnipotenz des Parlaments). Gegen sie kann der Richter niemals aufgerufen werden, weil er selber nur Ausleger und Vollstrecker des Gesetzes ist. Hier weiss auch der vollkommenste Rechtsstaat keinen Rechtsschutz zu gewähren. Aber gegen alle andern Akte

---

cum, quod ad utilitatem publicam spectat, sondern ein erzwingbares stetiges Recht, eine Regelung der Staatsgewalt durch bindende Gesetze. Während das antike imperium nur verantwortlich ist gegen den populus, nicht gegen den Einzelnen, so hat der germanische Volksgeist die Kriegs-, die Finanz-, die Gerichts-, die Polizei-, die Kirchengewalt schrittweise an Gesetze zu binden gewusst, die einen dem Alterthume fremden festen Rechtskreis um das Individuum, die Familie, die Genossenschaft, die Kommune, die Kirche ziehen.«

der Staatsgewalt, welche wir unter dem Namen »Verwaltung« im weitesten Sinne zusammenfassen, ist ein Rechtsschutz denkbar, wenn auch dessen Organisation mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist.

Man hat wohl behauptet, jeder Rechtsschutz dieser Art sei illusorisch; der Staat sei eine einheitliche Persönlichkeit, die nicht ihre eignen Akte selbst kontrolliren, noch weniger jemals sich selbst Unrecht geben könne. Diese Personeinheit mache jede Rechtssprechung über Staatsakte von vornherein unmöglich. Dieser Einwand beruht aber auf einer falschen Auffassung der Staatspersönlichkeit. Diese ist allerdings eine einheitliche, aber keine einfache, sondern eine organisch zusammengesetzte. Die Staatspersönlichkeit besteht aus Gliedern, welche wieder Personen oder Rechtssubjekte sind. Die Verfassung des Staates weist jedem dieser Glieder seine Sphäre an und scheidet diese von der Sphäre der andern Glieder. Jeder Uebergriff eines Gliedes in die Rechtssphäre des andern ist ein Rechtsbruch, welcher dem Gesetze widerspricht. Dadurch, dass der abstrakte Wille des Gesetzes in jedem konkreten Falle der Verletzung durch einen Rechtsspruch festgestellt werden kann, wird die oberste Herrschaft des Gesetzes, als des allgemeinen Staatswillens, zur unverbrüchlichen Regel für alle Staatsakte, welche, wie die gesammte Verwaltungsthätigkeit, nur von Einem Organe einseitig ausgehen. Wenn eine solche unparteiische Rechtsprechung, wie sie bei Privatstreitigkeiten überall besteht, auch auf das Gebiet des öffentlichen Rechts übertragen wird, ist eine rechtliche Kontrolle der Exekutive durch das Gesetz durchführbar. In einer solchen Rechtssprechung ist der Regulator gefunden, wodurch die Bewegung des ganzen Staatslebens in gesetzlichem Gange erhalten, wodurch ein Korrektiv gegen jede gesetzwidrige Störung des Organismus gegeben wird. Nur wo das Gesetz auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts durch Rechtssprechung verwirklicht werden kann, ist die Staatsordnung in ihrer Gesammtheit, wie die Rechtssphäre des Bürgers, gegen die mögliche Willkühr der Exekutive und ihrer Behörden sichergestellt. Ohne dieselbe bleibt unser öffentliches Recht jedenfalls eine lex imperfecta. Die von der Exekutivgewalt ausgehenden Gesetzesverletzungen können aber zweifacher Art sein, indem sie entweder gegen die Rechtssphäre der einzelnen Bürger

oder gegen den Bestand der ganzen Verfassung gerichtet sind.

Darnach gestalten sich auch die anzuwendenden Rechtsmittel verschieden.

I. Der Rechtsschutz der einzelnen Bürger gegen Verletzungen ihrer Rechte von Seiten der Staatsgewalt und ihrer Behörden.*

§. 273.

Feststellung der Frage.

Allgemein anerkannt ist es, dass der Staat überall da, wo er als vermögensrechtliches Subjekt, als Fiscus, in den Privatverkehr tritt, auch wie jede Privatperson beurtheilt wird und vor den Civil-

---

*) Rud. Gneist, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. III. Aufl. 1873. Derselbe, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. Nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltung und Kreisordnungen in Preussen. Berlin 1869. Derselbe, Die preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den innern Ausbau des deutschen Verfassungsstaates. 1870. Derselbe, Der Rechtsstaat. 1872. L. v. Stein, Die Verwaltungslehre. Th. I—VII. 1865—1868. Th. I. (2. Aufl. 1869.) Derselbe, Handb. der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. 1870. M. F. Laferrière, Cours de droit public et administratif. T. I. u. II. 1860. R. Darreste, La justice administrative en France. 1862. Jonas, Studien aus dem Gebiete des französischen Civilrechtes und Civilprocesses. Berlin 1870. (V. Studie: Die Organisation der Administrativjustiz in Frankreich. S. 380—461.) Ernst Meier, Ueber das Verhältniss von Justiz und Verwaltung in England. Art. I. in Aegidi's Zeitschr. für Staatsr. B. I. S. 275—354. Derselbe, Das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorff's Encykl. (3. Aufl.) S. 880—970. O. Bähr. Der Rechtsstaat, eine publicistische Skizze. 1864. A. Hobrecht, Die Kompetenz der Verwaltungsbehörden neben der Verfassung in Preussen. Berlin 1869. Sydow, Die Zulässigkeit des Rechtsweges und die Kompetenzkonflikte in Preussen, eine system. Darstellung im amtlichen Auftrage. 1860. C. Primker, Die Kompetenzkonflikte in Preussen. Berlin 1861. Th. F. Oppenhof, Die preussischen Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden. Berlin 1863. Ueber die Befugniss der ordentlichen Gerichte zur straf- und civilrechtlichen Verfolgung von Staatsbeamten, nach preussischem Rechte von einem preussischen Richter. Berlin 1868. Hermann Schulze, Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Leipz. 1873. Gessler, Zur Frage der s. g. Administrativjustiz (Zeitschr. für die gesammte Staatsw. B. XVIII.). Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechts. Herausgegeben von W. Hartmann. Erster Band komplet. Zweiter Band im Erscheinen begriffen.

gerichten Recht zu nehmen hat. Hier kann von einem besondern staatsrechtlichen Rechtsschutze nicht die Rede sein, sondern nur von dem gewöhnlichen Schutze der Privatrechte, wie er durch die Justiz der ordentlichen Gerichte überhaupt gehandhabt wird. Die hier zu beantwortende Frage ist die, wem soll die Entscheidung zustehen, wenn der Staat in seiner staatsrechtlichen Persönlichkeit durch seine Organe handelt und bei Ausübung seiner Hoheitsrechte, als Polizei-, Steuer-, Militärbehörde, in gesetzwidriger Weise die Rechte der Bürger verletzt. Diese Rechte der Bürger können Privatrechte sein, z. B. wenn ein Bürger durch eine polizeiliche Massregel einen Vermögensverlust erlitten zu haben behauptet, z. B. durch Niederreissen seines Hauses, durch Versperrung eines ihm gehörigen Weges; aber es kann sich auch um öffentliche Rechte und Pflichten dabei handeln, z. B. wenn er durch die Behörde von der Wahlurne zurückgewiesen wird, wenn er in der Besteuerung überbürdet oder mit Unrecht zum Rekruten ausgehoben zu sein vermeint.

Diese Frage ist bei verschiedenen Völkern und zu verschiedenen Zeiten praktisch und theoretisch sehr verschieden beantwortet worden. Auch auf deutschem Boden hat hier die Rechtsanschauung gewechselt. Wir können hier drei Perioden unterscheiden, die wir kurz als die des privatrechtlichen Rechtsstaates, als die des absoluten Polizeistaates, als die des werdenden konstitutionellen Rechtsstaates bezeichnen wollen.

§. 274.

1. Der Rechtsschutz der Unterthanen gegen die Staatsgewalt zu Zeiten des ältern deutschen Reiches.

Man verweist für die Beantwortung der vorliegenden Frage nicht selten auf die Rechtszustände des ältern deutschen Reiches; ja man findet vielfach in dem durch die Reichsgerichte gehandhabten Rechtsschutze das Ideal des deutschen Rechtsstaates annähernd verwirklicht. Bei näherer Betrachtung wird sich aber ergeben, dass die Rechtsgrundsätze des Reichsstaatsrechts weder an sich so vollkommen waren, noch auf die heutigen Verhältnisse übertragbar sind.

Vor allem war der vielgepriesene Rechtsschutz deutscher

Unterthanen gegen die Willkühr ihrer Regierungen thatsächlich vielfach illusorisch, weil die Reichsgerichte den grössern Territorialgewalten gegenüber völlig machtlos waren, weil überhaupt nur schwer ein Rechtsspruch von ihnen zu erhalten, noch schwerer zu vollstrecken war. Kurz der reichsgerichtliche Rechtsschutz bestand mehr auf dem Papiere als in der Wirklichkeit.

Abgesehen von diesen thatsächlichen Mängeln, waren aber auch die juristischen Voraussetzungen dieses reichsgerichtlichen Rechtsschutzes von der Art, dass sie auf unsere heutigen Rechtszustände durchaus nicht passen. Vor allem war die Landeshoheit der deutschen Reichsstände keine volle Staatsgewalt, sondern de jure eine untergeordnete Territorialgewalt. Konnte man diese grundsätzlich allgemeine Unterordnung den mächtigern Reichsständen gegenüber nicht mehr geltend machen, so wurde sie doch den kleinern Territorialgewalten, Reichsfürsten, Prälaten, Grafen, Städten, Reichsrittern gegenüber in weitgehender Weise festgehalten.

Von Rechtswegen ruht die ganze reichsgerichtliche Garantie auf der staatsrechtlichen Unterordnung der Territorien unter die Reichsgewalt, welche mit der Auflösung des Reiches im Jahre 1806 hinweggefallen ist. Vor allem zeigt sich dies darin, dass ein solcher Rechtsschutz gegen die einzig von Rechtswegen souveräne Staatsgewalt in Deutschland, gegen Kaiser und Reich, nicht gewährt wurde. Wenn irgend jemand von der Reichsstaatsgewalt in seinen Rechten gekränkt zu sein behauptete, so konnte der Kaiser doch wegen Ausübung seiner Regierungsrechte niemals vor den Reichsgerichten belangt werden. Reichsregierungssachen konnten niemals Justizsachen werden. Ganz anders verhielt es sich mit den Akten der landesherrlichen Gewalt. Da diese grundsätzlich der Reichsstaatsgewalt untergeordnet war, so unterlagen auch alle Akte der landesherrlichen Gewalt der oberstrichterlichen Kognition der Reichsgerichte. Unbestritten konnte in den deutschen Partikularstaaten, wegen ihrer Unterordnung unter die Reichsgewalt, eine jede Regierungssache, durch Entstehung einer Rechtsverletzung, in eine Justizsache verwandelt werden. »Sobald irgendwie der Fall eintrat, dass bei einer landesherrlichen Regierungssache die Rechte eines Unterthanen auf dem Spiele standen, so hörte die Sache, soviel den Punkt betraf, ob die Regierung das Recht habe, dies oder jenes zu thun, auf, eine

Regierungssache zu sein und wurde Justizsache. Betrafen die Klagen der landesherrlichen Unterthanen gegen ihre Landesherren nicht sowohl Privatsachen, als vielmehr die landesherrliche Obrigkeit und Regalien, so sollten diese zunächst an die Austräge gebracht werden, von diesen aber die Appellation immer an die Reichsgerichte gehen. Kein deutscher Fürst konnte sich weigern, die Rechtmässigkeit seiner Befehle reichsgerichtlich erörtern zu lassen.«[1] Derartige Klagen gegen die Landesherrschaft wurden zwar durch die Wahlkapitulation mannigfach erschwert, niemals aber ausgeschlossen. Selbst peinliche Strafen wegen groben Missbrauchs der landesherrlichen Gewalt konnten ausgesprochen und vollstreckt werden, wenn auch die Achtserklärung, Entsetzung und Suspension von der Landesregierung nur durch einen Reichsschluss erfolgen konnte. Noch in den Jahren 1770, 1775 und 1778 wurden drei regierende Reichsgrafen »wegen verabscheuungswürdiger Laster und Schandthaten und wegen unverantwortlichen Missbrauchs der landesherrlichen Gewalt«, nach vorgängigem Reichshofrathsgutachten, zu peinlicher Gefängnissstrafe verurtheilt.

Bestand diese Verantwortlichkeit der deutschen Landesherren vor den Reichsgerichten wegen aller ihrer Regierungshandlungen grundsätzlich bis zum Ende des Reiches, als Satz des Reichsstaatsrechts, fort, so gingen die Partikularstaatsrechte im vorigen Jahrhundert in Beantwortung der Frage weit auseinander, ob und inwieweit die eigenen Landesgerichte solche Klagen annehmen durften.

Es zeigen sich hier zwei verschiedene Richtungen. In vielen kleinern Staaten, auch da wo kraft des privil. de non appellando eigene Oberappellationsgerichte, als höchste Instanz, an die Stelle der Reichsgerichte getreten waren, galt es als Grundsatz, dass der Landesherr und seine Behörden nicht blos in Privatsachen, sondern auch in Streitigkeiten, die bei Ausübung seiner Hoheitsrechte entstanden waren, vor seinen eigenen Gerichten Recht nehmen müsse. Dies war z B. die von Pfeiffer und Bähr bezeugte Praxis der hessischen Gerichte. Der Grundgedanke dabei war, dass die persönliche Rechtssphäre der Unterthanen, auch der Re-

1) Dies ist besonders ausgeführt von David Georg Struben in seinem »Gründlichen Unterricht in Regierungs- und Justizsachen«. Hildesheim 1733, in seinen Nebenstunden, seinen Rechtlichen Bedenken u. s. w.

gierungsgewalt gegenüber, wider Rechtsverletzungen zu schützen sei, wenn diese bei Ausübung ihrer Hoheitsrechte gesetz- und rechtswidrig gehandelt habe. Am weitesten ging in dieser Beziehung die Rechtssprechung des Tribunals zu Wismar, welches für die deutschen Besitzungen der Krone Schweden errichtet war und dessen Gerichtsordnung und Praxis sich wesentlich auf die Theorie seines berühmten Vicepräsidenten David Mevius gründete. Nirgends war die Kontrolle der Gerichte über die gesammte Verwaltung so weitgehend, wie in Schwedisch-Pommern, Bremen und Verden.[1] Eine so weitgehende Kontrolle der Gerichte über die Verwaltung wiesen aber schon im vorigen Jahrhundert andere, besonders grössere Staaten aufs entschiedenste zurück. Als die Fürstenthümer Bremen und Verden an Hannover gekommen waren, erklärte die hannöversche Regierung eine derartige Gerichtsbarkeit, wie sie zu schwedischen Zeiten bestanden hatte, für völlig unverträglich mit einer geordneten Verwaltung. Ausdrücklich wurde damals als allgemein anerkannter Satz der hannöverschen Praxis und Gesetzgebung bezeugt: »Wenn deutsche Landesherren in Streitigkeiten mit ihren Landesunterthanen dem Erkenntnisse ihrer eigenen Landesgerichte durch eine beinahe allgemein anerkannte Reichsobservanz sich unterworfen haben, so ist solches nur von solchen Fällen zu verstehen, wenn sie als privati und ex jure privato in re oder ad rem oder doch in Ansehung solcher Befugnisse, welche auch Unterthanen ex privilegio zu besitzen fähig sind, von ihren Unterthanen belangt werden. Nie ist aber diese Observanz dahin ausgedehnt worden, dass den Landesgerichten freistehen könnte, irgend einige Kompetenz auch in solchen Streitigkeiten zwischen Landesherren und Unterthanen sich zuzueignen, wobei der Grund der Beschwerde in der Art der Ausübung eines wesentlichen Landeshoheitsrechts gesetzet wird.« (Deklar. des Königs-Kurfürsten Georgs III. vom 18. Mai 1790.)

---

1) In der Wismarischen O.-A.-G.-O. von 1657 Tit. 2. 1. §§. 1 und 3 heisst es: »Wenn sich jemand über unsere Regierungen, Justizkollegien oder Kanzleien, Hof- und Landesgerichte beschwerte — hat sich unser Obergericht auf erhobene Klage der Sache anzunehmen.« Dav. Mevii Dec. P. I dec. 207: »Appellatio a gubernatore regio ad regium tribunal recipitur.« P. IV dec. 230: »De causis principis praefecturas et praefectos concernentibus in dicaste'rio forum competens est.« Vgl. hierüber besonders den Aufsatz von E. Meier in Aegidi's Zeitschr. für Staatsr. Bd. I.

Während in Hannover und andern grössern Territorien nur negativ der Satz ausgesprochen wurde, dass die Landesgerichte nicht befugt seien über landesherrliche Regierungsakte zu urtheilen, wurden in dem grossstaatlich entwickelten Preussen bereits im vorigen Jahrhundert positive Einrichtungen geschaffen, wodurch alle Streitigkeiten in Verwaltungssachen der Beurtheilung und Entscheidung von Verwaltungsbehörden untergeben wurden. Zum ersten Male auf deutschem Boden versuchte König Friedrich II. in seinem Ressortreglement vom 19. Juni 1749 festzustellen: »Was für Justizsachen den Kriegs- und Domänenkammern verbleiben und welche vor die Justizkollegien oder Regierungen gehören.« Die Kompetenz der ordentlichen Gerichte beschränkte sich wesentlich darauf: »dass regulariter alle Process- und Justizsachen zwischen Partikuliers zur Kognition der Justizkollegien gehören.« Keineswegs ist das volle privatrechtliche Gebiet den ordentlichen Gerichten überlassen. Auch in dieses greifen die Kriegs- und Domainenkammern vielfach ein, denen eine weitgehende Privat- und Kriminalgerichtsbarkeit eingeräumt ist; doch erhielten dieselben, in den spätern Regierungsjahren König Friedrichs II., für solche Streitigkeiten, bei denen es sich nicht sowohl um Hoheitsrechte, als um fiskalische Gerechtsame, um Privatverhältnisse der Gutsunterthanen u. s. w. handelte, s. g. Kammerjustiz-Deputationen beigegeben, welche aus rechtskundigen Personen bestanden und von den eigentlich verwaltenden Kollegien getrennt waren. Wie die Kriegs- und Domänenkammern, so hatten auch alle für einzelne Verwaltungszweige eingerichtete Spezialbehörden, die Accise- und Zolldirektionen, die Medicinal-, Post-, Bergwerks-, Lotteriebehörden, eine umfangreiche Civil- und Strafgerichtsbarkeit. Grundsatz der fridericianischen Organisation war überhaupt, »dass jede Verwaltungsbehörde eine Gerichtsbarkeit besitzen müsse, welche sich mit ihrem Verwaltungsressort decke«. Aber auch in der obersten Instanz hatte diese weitverzweigte Administrativjustiz ihre selbstständigen Behörden, das Oberrevisionskollegium für die Appellation, die Oberrevisionsdeputation für die Revisionsinstanz. Der gemischte Charakter dieser Behörden zeigt sich auch darin, dass sie unter der gemeinsamen Oberaufsicht des Generaldirekteurs und des Grosskanzlers, d. h. des obersten Justizministers standen (B. I. S. 237 ff.).

So wenig diese fridericianische Organisation unsern heutigen Anschauungen entspricht, so war sie doch eine nothwendige Uebergangsphase vom mittelalterigen Feudalstaate zum modernen Grossstaate, welcher nur unter fortwährenden Eingriffen in wohlerworbene Rechte, besonders der privilegirten Klassen, zu Stande gebracht werden konnte. Bei einem sporadischen Hineingreifen der Reichsgerichte oder bei einer fortwährenden Kontrolle der Landesgerichte über die Verwaltung, wie sie das Tribunal zu Wismar übte, wäre eine schöpferische, energische Verwaltungsthätigkeit in Preussen unmöglich gewesen. Während in Schwedisch-Pommern, Mecklenburg, Hessen-Kassel und vielen kleinern Territorien das richterliche Element vorherrschte, sprach in Preussen die Verwaltung sich selbst Recht und war von jeder Kontrolle der Gerichte entbunden, welche lediglich auf Privatstreitigkeiten beschränkt waren. Das absolute Preussen des XVIII. Jahrhunderts konnte seiner ganzen Natur nach nur ein Administrativ- oder wenn man will ein Polizeistaat sein, das konstitutionelle Preussen des XIX. Jahrhunderts hat die Aufgabe, die schöpferische Kraft des alten Verwaltungsstaates mit den Forderungen des deutschen Rechtsstaates in Einklang zu bringen.

§. 275.

2. Die Entwicklung des Partikularstaatsrechts seit Auflösung des deutschen Reiches, besonders in Preussen.

Der Rechtsschutz der deutschen Unterthanen, welchen die Reichsgerichte hatten gewähren sollen, fiel mit der Aufhebung der Reichsverfassung von selbst hinweg. Seit dem Jahre 1806 zogen die deutschen Staaten die vollen Konsequenzen ihrer neuerworbenen Souveränetät und machten geltend, dass sie keinen höhern Richter mehr über sich zu erkennen hätten.

Dagegen wurde das Verhältniss der eigenen Landesgerichte zu den Akten der Verwaltungsbehörden in den Einzelstaaten in Theorie, Gesetzgebung und Praxis so verschieden aufgefasst, dass hier von einem gemeinen deutschen Staatsrechte gar nicht die Rede sein kann. Die Frage, ob und inwieweit die Gerichte befugt sind, darüber zu urtheilen, ob Verwaltungsbehörden gesetzwidrig in die Rechtssphäre der Unter-

thanen eingegriffen haben, ob sie, wo dies geschehen ist, auf Aufhebung des gesetzwidrigen Verwaltungsaktes oder nur auf Entschädigung des verletzten Unterthanen erkennen können oder ob die Unterthanen in allen solchen Fällen nur auf den administrativen Beschwerdeweg angewiesen sind, wird fast in jedem deutschen Staate verschieden beantwortet. Wir beschränken uns daher hier auf die weitere Entwicklung der preussischen Verhältnisse.

In Preussen bestanden die oben geschilderten fridericianischen Einrichtungen mit ihrer weitverzweigten Administrativjustiz bis zur grossen Stein'schen Reformgesetzgebung, besonders bis zum Erlasse der Verordnung vom 26. December 1808 »wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden«, welche bis auf den heutigen Tag die Grundlage der Ressortverhältnisse bildet. Diese Verordnung hat allerdings das Verdienst, den Gerichten die ihnen bis dahin vielfach entzogenen privatrechtlichen Streitigkeiten zuzuweisen, besonders unterwarf sich jetzt der Staat in Betreff aller fiskalischen Processe den ordentlichen Gerichten. Der Staat, als privatrechtliches Subjekt, wurde von nun ganz wie jede andere Privatperson behandelt. Dagegen unterwarf sich der Staat, als solcher, d. h. in der Ausübung seiner Regierungsrechte, nur in sehr beschränkter Weise der Beurtheilung seiner eigenen Landesgerichte. Als Grundsatz ist an die Spitze gestellt: »Es findet der Rechtsweg weder über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte, noch gegen allgemeine, in Gegenständen der Regierungsverwaltung ergangene Verordnungen, noch über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben, denen sämmtliche Einwohner des Staates oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse nach der bestehenden Landesverfassung unterworfen sind, statt und ebensowenig in den besonderen Fällen, wo die Gesetze ausdrücklich ihn ausgeschlossen haben.« Es ist hier die eigenthümliche Terminologie des allgemeinen Landrechts zu beachten, wornach nur ganz bestimmt bezeichnete Befugnisse der Staatsgewalt als »Majestäts- und Hoheitsrechte« angesehen werden, insbesondere: das Recht Privilegien zu bewilligen und aus Gründen des gemeinen Wohles gegen Entschädigung wieder aufzuheben, das Expropriationsrecht, das Recht Krieg zu führen und Frieden zu schliessen, sowie Bündnisse und Verträge mit andern Staaten zu errichten, das Recht

Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu erlassen, wieder aufzuheben und authentisch zu erklären, das Recht Adelstitel, Staatsämter und Würden zu ertheilen, Münzen, Mass und Gewicht zu bestimmen, das Recht der Oberaufsicht über Gesellschaften und öffentliche Anstalten, endlich das Besteuerungsrecht.« (B. II. S. 365.)

Gegen keine Rechtsverletzung, welche ein Unterthan durch Ausübung eines dieser Hoheitsrechte erfahren zu haben glaubt, darf er den Rechtsweg beschreiten; doch kommen auch hier gewisse Modificationen vor.

In Betreff der Expropriation, wo dieselbe durch einen königlichen Akt stattfindet, darf zwar über die Verpflichtung selbst, das Privatinteresse zum Besten des Gemeinwohls aufzugeben, kein Verfahren vor den Gerichten stattfinden; allein die Frage, in welcher Höhe dafür Entschädigung zu leisten sei, unterliegt der Entscheidung der ordentlichen Gerichte. (B. II. S. 593.) Auch das Besteuerungsrecht gehört zu den Majestäts- und Hoheitsrechten, dennoch ist auch hier ausnahmsweise den Unterthanen gegen Massregeln der Steuerbehörden der Rechtsweg offen gelassen. »Behauptet nämlich jemand aus besondern Gründen (Vertrag, Privilegium, Verjährung) die Befreiung von einer solchen Abgabe oder behauptet er in der Bestimmung seines Antheils über die Gebühr belastet zu sein, so soll er darüber rechtlich gehört werden.« (B. II. S. 370 ff.) Am weitesten ist der Rechtsweg gegen Massregeln der Regierungen eröffnet, wo dieselben als Finanzbehörden handeln oder verfügen. Der Regel nach ist ein jeder, welcher durch eine Anordnung der Finanzverwaltung in seinen Rechten gekränkt zu sein behauptet, den Rechtsweg zu beschreiten befugt, nicht etwa blos um gegen den Staat einen Entschädigungsanspruch geltend zu machen, sondern auch um den Verwaltungsakt selbst anzufechten.

Von grosser Bedeutung war es aber, dass nach der Terminologie des A. L.-R., sowie nach der Verordnung vom 26. December 1808, Polizeisachen nicht zu »den Hoheitsrechten« gerechnet werden. Die §§. 38—40 dieser Verordnung liessen daher den Rechtsweg gegen Polizeiverfügungen hinsichtlich etwaiger Entschädigungsansprüche unbedingt zu; in Betreff der Verbindlichkeit zur Befolgung einer Polizeiverfügung nur dann, wenn letztere einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze zuwider

laufen sollte oder auf Grund eines speziellen Rechtstitels geklagt wurde.

Unverkennbar ist in der Ressortgesetzgebung des Jahres 1808 ein, wenn auch bescheidenes Mass gerichtlichen Rechtsschutzes für den durch Massregeln der Verwaltungsbehörden verletzten Unterthanen enthalten. Aber statt denselben zu vervollkommnen, die Garantien zu verstärken, geht die preussische Gesetzgebung seitdem mit verhängnissvoller Konsequenz den umgekehrten Weg, indem sie Schritt für Schritt den Rechtsweg mehr beschränkt und die Unterthanen, der Willkühr der Behörden gegenüber, lediglich auf den Weg der Beschwerde verweist.

Man sprach in der Blüthezeit der Reaktion so viel von »teutschem Rechte« und »urteutschen Einrichtungen«, man eiferte so viel gegen die Nachahmung französischer Institutionen; dennoch schien jede Ahnung vom Wesen des deutschen Rechtsstaates gerade damals in den leitenden Kreisen jener Zeit verloren gegangen zu sein, wo die Doktrinen eines Kamptz ihre rechtsauflösenden Wirkungen übten. Man glitt von Jahr zu Jahr, einmal auf der schiefen Ebene, mehr und mehr dem napoleonischen Polizeistaate zu. Die Bestimmungen der Verordnung vom 26. December 1808 erschienen den Tendenzen desselben noch immer nicht genügend. Durch das Gesetz vom 11. Mai 1842 wurden die §§. 38—40 der Verordnung vom 26. December 1808 aufgehoben und namentlich die Zulassung der gerichtlichen Anfechtung einer Polizeiverfügung als einer »gesetzwidrigen« beseitigt. Nur als ganz singuläre Ausnahme erscheint die Zulässigkeit des Rechtsweges gegen Polizeimassregeln, wenn derjenige, welchem durch eine polizeiliche Verfügung eine Verpflichtung auferlegt wird, die Befreiung von derselben »auf Grund einer besondern gesetzlichen Vorschrift oder eines speziellen Rechtstitels« behauptet. Nur in diesem Falle ist die richterliche Entscheidung sowohl über das Recht zu dieser Befreiung, als auch über dessen Wirkungen zulässig. Die blosse Gesetzwidrigkeit einer polizeilichen Verfügung berechtigte seit dem Gesetze vom 11. Mai 1842 den preussischen Bürger nicht mehr zur Anstellung einer gerichtlichen Klage. Den letzten Schritt zu der Verkümmerung des Rechtsschutzes auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts that das bereits oben erwähnte Gesetz, betreffend »die Konflikte bei gerichtlichen Verfolgungen wegen Amts- und Diensthandlungen« vom 13. Februar 1854.

Dadurch ist allen öffentlichen Civil- und Militärbeamten gegenüber der Rechtsweg äusserst erschwert, sobald es sich darum handelt, gegen einen Beamten »wegen einer in Ausübung seines Amtes vorgenommenen Handlung oder wegen Unterlassung einer Amtshandlung eine gerichtliche Klage im Wege des Civil- oder Strafprocesses zu erheben«.

Unzweifelhaft können Beamte jeder Art bei der Ausübung ihres Amtes einen Thatbestand schaffen, welcher durchaus zu einer gerichtlichen Untersuchung, Beurtheilung und Entscheidung geeignet ist; sie kommen streng genommen gar nicht als Beamte in Betracht, insofern sie rechts- und gesetzwidrig gehandelt haben, da ihre amtliche Thätigkeit sich nur innerhalb des Gesetzes bewegen kann. Ihre durch gesetzwidrige Handlungen begründete Verantwortlichkeit kann von der vorgesetzten Dienstbehörde, vom Staatsanwalte oder vom verletzten Privatmanne geltend gemacht werden.

Die vorgesetzte Dienstbehörde verfolgt die Pflichtverletzungen der Beamten auf zweierlei Weise, auf dem ausser-gerichtlichen Wege des Disciplinarverfahrens oder auf dem gerichtlichen Wege, wobei die peinliche Klage ebenso zulässig ist, wie die civilrechtliche auf Ersatz des verursachten Schadens. Nach unserem heutigen Strafprocesse kann auch die Behörde ein peinliches Verfahren nur durch den Staatsanwalt einleiten, der allein zur Anstellung von Kriminalanklagen befugt ist. Dem Staate oder der vorgesetzten Dienstbehörde stehen somit durchaus genügende Rechtsmittel zur Seite, um jede Pflichtverletzung der Beamten zu ahnden. Aber der Beamte tritt bei der Ausübung seines Amtes vielfach auch mit dem Publikum, d. h. mit der Gesammtheit der einzelnen Bürger in Verkehr. Er vertritt in seinem amtlichen Wirken die Staatsgewalt, er hat den Anspruch darauf, dass letztere seine Handlungen, soweit sie sich innerhalb der amtlichen Befugnisse bewegen, anerkenne und als die ihrigen betrachte. Dies zeigt sich besonders darin, dass die Staatsgewalt das Ansehen des Amtes den Unterthanen gegenüber dadurch aufrecht erhält, dass sie Beleidigungen, Verletzungen, Bedrohungen, Widersetzlichkeiten gegen einen Beamten in Ausübung seines Berufes begangen, mit peinlichen Strafen belegt und härter bestraft, als wenn dergleichen Handlungen gegen Privatleute begangen werden. Aber die Beamten sind nicht nur amtliche Organe,

sondern bleiben immer fehlbare, Irrthum und Leidenschaften unterworfene Menschen. Die Gesetzgebung muss daher einen Punkt anerkennen, wo die amtliche Autorität des Beamten aufhört und die Verantwortlichkeit denen gegenüber beginnt, welche durch seine bei Ausübung des Amtes begangenen gesetzwidrigen Handlungen verletzt worden sind. Beamtenhandlungen sind »keine Naturereignisse, die sich der Einzelne, wie Hagelschlag oder Ueberschwemmung, in Ergebung muss gefallen lassen, sondern menschliche Handlungen, welche einer rechtlichen Verantwortlichkeit unterliegen«. In der Regel wird es allerdings genügen, wenn sich der verletzte Privatmann mit einer Beschwerde gegen den betreffenden Beamten an dessen vorgesetzte Dienstbehörde wendet. Es lässt sich voraussetzen, dass die Gesetzwidrigkeit, deren sich der Beamte aus Irrthum oder bösem Willen schuldig gemacht hat, nicht im Sinne der vorgesetzten Behörde geschehen ist, so dass diese, wenn sie nur vom Thatbestande der Verletzung genügend in Kenntniss gesetzt ist, alles thun wird, um den verletzten Unterthanen zu befriedigen und schadlos zu halten.

Dieses eigentlich selbstverständliche Beschwerderecht der Unterthanen gegen Beamtenhandlungen haben fast alle deutschen Verfassungsurkunden ausdrücklich sanktionirt. In allen deutschen Staaten wird den Unterthanen, welche sich durch Anordnungen von Beamten beeinträchtigt fühlen, ein Recht der Beschwerdeführung bei den vorgesetzten Behörden, mit Einhaltung des gesetzlichen Instanzenzuges, eingeräumt. Wird die Beschwerde auch von der höchsten Staatsbehörde als ungegründet verworfen, so kann die Verwendung der Volksvertretung angerufen werden; auch ist es überall gestattet, derartige Beschwerden unmittelbar dem Staatsoberhaupte vorzutragen.

Aber nicht immer reicht die Beschwerde aus. Es können Fälle vorkommen, wo der gesetzwidrig handelnde Beamte gerade den Intentionen seiner Vorgesetzten entsprochen hat oder wo der Oberbehörde die unbedingte Autorität ihres Beamten mehr gilt, als das Recht des verletzten Bürgers, wo sie selbst das betreffende Gesetz in einem tendenziösen Sinne auslegt, um den Uebergriff ihres Beamten zu rechtfertigen. Für solche Fälle ist die gerichtliche Klage gegen den Beamten selbst unentbehrlich.

Nach gemeinem deutschen Staatsrechte stand und steht auch Privatpersonen, welche sich durch Amtshandlungen

eines Beamten in ihren Rechten verletzt glauben, stets der Rechtsweg offen, wenn der Thatbestand der Verletzung von der Art ist, dass er sich zur Erhebung einer straf- oder civilrechtlichen Klage eignet, ohne dass es hierzu gemeinrechtlich der Ermächtigung durch irgend eine andere Behörde bedarf.

Dieser Auffassung des germanischen Rechtsstaates steht die des französischen Polizeistaates schnurstracks gegenüber. In Frankreich ist es ein alter Satz, welcher schon in den Gewohnheiten des ancien régime begründet war, dass kein Verwaltungsbeamter ohne vorher ergangene Ermächtigung der höchsten Administrativbehörde, also des Staatsrathes, wegen Amtshandlungen vor Gericht gezogen werden kann. Darin, wie in vielen andern Punkten, stimmte das absolute Königthum des ancien régime mit den Ansichten des Revolutionszeitalters überein. Der Napoleonismus brachte diese Auffassung endlich in eine allgemein gültige Formel, welche in §. 75 der Verfassung vom 22. Frimaire VIII. enthalten ist: »Les agens du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une decision du conseil d'état: en ces cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires.« Diese Bestimmung ist wiederholt in dem Dekrete über die Organisation des Staatsrathes; die Verfassung vom Jahre 1830 hat sie zwar nicht ausdrücklich aufgenommen; aber sehr bezeichnend sagt Laferrière von ihr: »Cet article n'est pas réproduit dans la constitution de l'an 1830, mais il est dans nos moeurs publiques.«

Auch in Preussen waren schon zu Zeiten der alten Monarchie mannigfache Beschränkungen des Rechtsweges gegen Beamte in Betreff ihrer Amtshandlungen eingeführt. Was das Untersuchungsverfahren gegen Beamte anlangt, so bestimmte die Verordnung vom 26. December 1808, dass zur Einleitung der gerichtlichen Untersuchung gegen »Regierungsofficianten« wegen blosser Dienstvergehen ein Antrag der vorgesetzten Regierung erforderlich sei. Denselben Standpunkt nahm auch das wegen der im Amte zugefügten Ehrenkränkungen ergangene besondere Gesetz vom 25. April 1835 ein. Auch das Gesetz vom 29. März 1844 §. 7 bestimmt, dass die gerichtliche Untersuchung wegen eines Amtsverbrechens, d. h. wegen einer nicht blos im Disciplinarwege zu ahndenden Dienstvergehung nur auf den Antrag der vorgesetzten Dienstbehörde eingeleitet

werden dürfe und ordnet näher an, wer unter dieser Behörde zu verstehen sei.

Gerade diese zahlreichen, dem deutschen Rechtsbewusstsein widersprechenden Beschränkungen führten im Jahre 1848 zu der Forderung, dass die Verfolgung der Beamten wegen Amtshandlungen in keiner Weise durch die Staatsverwaltung gehindert werden dürfe, sondern der Rechtsweg unbedingt freigegeben werden müsse. Dieselbe wurde anerkannt in der Frankfurter Reichsverfassung Art. VII. §. 160, ebenso in Art. 95 der preussischen Verfassung vom 5. December 1848: »Es ist keine vorgängige Genehmigung der Behörden nöthig, um öffentliche Civil- und Militärbeamten wegen der durch Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübten Rechtsverletzungen gerichtlich zu belangen.« Auf die königliche Proposition Nr. XI hin wurde dieser Art. 95 wesentlich verändert und lautet als Art. 97 der jetzt geltenden Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 folgendermassen: »Die Bedingungen, unter welchen öffentliche Civil- und Militärbeamte wegen durch Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübter Rechtsverletzungen gerichtlich in Anspruch genommen werden können, bestimmt das Gesetz. Eine vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde darf jedoch nicht verlangt werden.«

Eine grosse Veränderung in Betreff der peinlichen Anklagen gegen Beamte trat durch das neue Strafverfahren ein, welches die Erhebung jeder peinlichen Anklage von dem Ermessen der Staatsanwaltschaft abhängig macht. Weder das Gericht konnte von nun an mehr von Amtswegen einen peinlichen Process beginnen, noch konnte die verletzte Person eine peinliche Anklage erheben. Das Anklagerecht lag vielmehr lediglich in der Hand einer Behörde, die von den Weisungen des jedesmaligen Ministeriums abhängig ist. Eine Weisung des Justizministeriums an den betreffenden Staatsanwalt reichte vollständig hin, um eine der Staatsgewalt unbequeme Kriminalklage gegen einen Beamten gleich im Keime zu ersticken.

Dennoch genügte dieser Zustand der damals herrschenden Richtung noch nicht, welche, anstatt wahrhaft konservativen Ideen zu huldigen, die immer der Verwirklichung des Rechtsstaates günstig sein werden, dem französischen Polizeistaate nach napoléonischem Muster zustrebte.

War dem verletzten Unterthanen durch das neue Verfahren

die selbstständige Erhebung der peinlichen Klage genommen, so konnte er doch noch die Civilklage anstellen, wobei ihm freilich das Hinderniss einer Kompetenzkonfliktserhebung in den Weg treten konnte. Aber auch dieser rein privatrechtliche Rechtsschutz gegen Beamtenwillkühr wurde dem preussischen Bürger durch das Gesetz vom 13. Februar 1854 verkümmert. Dasselbe bestimmt im §. 1: »Wenn gegen einen Civil- oder Militärbeamten wegen einer in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung seines Amtes vorgenommenen Handlung oder wegen Unterlassung einer Amtshandlung eine gerichtliche Verfolgung im Wege des Civil- oder Strafprocesses eingeleitet worden ist, so steht der vorgesetzten Provinzial- oder Centralbehörde des Beamten, falls sie glaubt, dass demselben eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung ihm obliegender Amtshandlung nicht zur Last fällt, die Befugniss zu, den Konflikt zu erheben.« . . . §. 3: »Befindet der (Kompetenz-) Gerichtshof, dass dem Beamten eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt, so entscheidet er, dass der Rechtsweg gegen den Beamten unzulässig sei, im entgegengesetzten Falle, dass er zulässig sei.«

Also nicht das ordentliche Gericht, sondern der Kompetenzgerichtshof, welcher keineswegs die Garantien eines unabhängigen Gerichtshofes bietet, entscheidet über die Vorfrage, ob der Beamte seine Befugnisse überschritten, ob das rechtswidrige Verfahren zur gerichtlichen Verfolgung »geeignet« sei. Erst wenn er dies bejaht, können die ordentlichen Gerichte das Verfahren gegen einen Beamten einleiten oder fortsetzen. Allerdings ist zuzugeben, dass das Gesetz vom 13. Februar 1854 mit dem Buchstaben des Art. 97 der Verfassungsurkunde nicht im Widerspruch steht, denn es ist nicht »die vorgesetzte Dienstbehörde«, welche die Ermächtigung ertheilt, sondern eine andere nicht verwaltende Behörde, welche die präjudicielle Frage zu entscheiden hat. Aber jedenfalls steht dieses Gesetz nicht im Einklange mit dem Geiste der Verfassung und den Forderungen des deutschen Rechtsstaates.

In einer Beschränkung der Gerichte, wie sie das Gesetz vom 13. Februar 1854 verfügt, spricht sich ein Misstrauen

gegen ihre staatliche Gesinnung oder ihre Sachkenntniss aus, welches völlig ungerechtfertigt ist. Dass ein Bedürfniss zu einer so exorbitanten Bestimmung in Preussen nicht vorliegt, hat auch das Staatsministerium (Justizminister v. Bernuth) im Jahre 1861 ausdrücklich anerkannt, indem es einen Entwurf zur Beseitigung des Gesetzes vom 13. Februar 1854 einbrachte, welcher zwar im Abgeordnetenhause, aber nicht im Herrenhause die nöthige Zustimmung erhielt. Seitdem blieb die Sache unerledigt liegen, bis die neueste Reichsgesetzgebung die Frage wieder in Anregung brachte. In seinem eingehenden Berichte über das Gerichtsverfassungsgesetz erklärte der Berichterstatter der Justizkommission, Miquèl: »In andern Ländern haben derartige Vorschriften niemals existirt; in den meisten deutschen Staaten, wo die deutsche Rechtsentwicklung unangetastet geblieben ist von den aus der napoleonischen Gesetzgebung herübergebrachten Tendenzen, haben solche niemals bestanden und doch sind dort alle Befürchtungen, welche man aufgestellt hat, wegen vexatorischer und chikanöser Verfolgung der Beamten, wegen einer dadurch herbeigeführten Unerträglichkeit ihrer Lage, wegen Einschüchterung in Beziehung auf die energische Durchführung ihrer Amtspflichten, niemals eingetroffen.« Der Abgeordnete Gneist formulirte die Aufgabe kurzweg so: »Die Forderung, welche die Justizkommission stellt, ist einfach ausgedrückt: Die normale Gerichtsverfassung für Civil- und Strafsachen auch gegen Beamte, also keine Exemtion der Beamten vom Gesetze.« Diese Forderung konnte aber, dem Widerspruche der Regierung gegenüber, nicht rein durchgesetzt werden und man gelangte endlich zur Formulirung des §. 11 des Einführungsgesetzes des Gerichtsverfassungsgesetzes, welcher lautet:

»Die landesgesetzlichen Bestimmungen, durch welche die strafrechtliche oder civilrechtliche Verfolgung öffentlicher Beamten wegen der in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen an besondere Voraussetzungen gebunden ist, treten ausser Kraft. Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften, durch welche die Verfolgung der Beamten entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde oder unbedingt an die Vorentscheidung einer besondern Behörde gebunden ist, mit der Massgabe, 1) dass die Vorentscheidung

auf die Feststellung beschränkt ist, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe; 2) dass in den Bundesstaaten, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, die Vorentscheidung diesem, in den andern Bundesstaaten dem Reichsgerichte zusteht.«

Für Preussen wenigstens liegt in dieser Bestimmung ein wichtiger Fortschritt zur Verwirklichung des Rechtsstaates, denn erstens hat sich jetzt die Vorentscheidung nur auf Feststellung der nach objektiven Merkmalen rein juristisch zu beantwortenden Frage zu beschränken, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe; zweitens ist die Entscheidung nicht mehr einer Verwaltungsbehörde übertragen, welche nur dem Namen nach ein Gerichtshof war, sondern gebührt jetzt wirklichen Gerichtshöfen mit voller richterlicher Unabhängigkeit, dem Reichsgerichte oder den obersten Verwaltungsgerichtshöfen, von denen auch letztere alle Garantien der ausschliesslich mit Richtern besetzten Gerichtshöfe bieten. Mag dieser schliesslich gefundene Ausweg des §. 11 eine etwas grössere Weitläufigkeit des Verfahrens verursachen, im Wesentlichen werden die bestehenden Uebelstände, wie sie in Preussen das Gesetz vom 13. Februar 1854 geschaffen hatte, durch ihn beseitigt und der Rechtsweg ist auch den Beamten gegenüber wieder als eröffnet anzusehen.

Aber auch in andrer Beziehung hat die jüngste Reichsjustizgesetzgebung der Verwirklichung des Rechtsstaates in Preussen Vorschub geleistet. Dahin gehören die Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes §. 17 über die Entscheidung der Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden:

»Die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtsweges. Die Landesgesetzgebung kann jedoch die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten über die Zulässigkeit des Rechtsweges besondern Behörden nach Massgabe der folgenden Bestimmungen übertragen:

1) Die Mitglieder werden für die Dauer des zur Zeit ihrer Ernennung von ihnen bekleideten Amtes, oder falls sie zu dieser Zeit ein Amt nicht bekleiden, auf Lebenszeit ernannt. Eine Ent-

hebung vom Amte kann nur unter denselben Voraussetzungen wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts, stattfinden.

2) Mindestens die Hälfte der Mitglieder muss dem Reichsgerichte oder dem obersten Landesgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören. Bei Entscheidungen dürfen Mitglieder nur in der gesetzlich bestimmten Zahl mitwirken. Diese Anzahl muss eine ungerade sein und mindestens 5 betragen.

3) Das Verfahren ist gesetzlich zu regeln. Die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Sitzung nach Ladung der Parteien.

4) Sofern die Zulässigkeit des Rechtsweges durch rechtskräftiges Urtheil des Gerichts feststeht, ohne dass zuvor auf die Entscheidung der besondern Behörde angetragen war, bleibt die Entscheidung des Gerichts massgebend.«

Nach §. 17 entscheiden grundsätzlich die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtsweges; allein es musste anerkannt werden, dass dieser Grundsatz ohne einen tiefen Eingriff in das innere Staatsrecht nicht in allen Einzelstaaten unmittelbar durchführbar sei. Daher wurde zugelassen, dass durch die Landesgesetzgebung die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten über die Zulässigkeit des Rechtsweges besondern Behörden, Kompetenzgerichtshöfen, übertragen werden könne, wenn in dem betreffenden Gesetze gewisse Normativbedingungen erfüllt würden. Diese sind der Art, dass der in Preussen bestehende Kompetenzgerichtshof denselben keineswegs in allen Beziehungen entspricht (B. II. S. 384 ff.), vielmehr einer gesetzlichen Reform im Sinne richterlicher Unabhängigkeit bedarf. Die preussische Regierung sprach sich nicht gegen die Grundsätze selbst aus, nach welchen jetzt die Kompetenzgerichtshöfe gebildet werden sollen; sie machte jedoch geltend, dass sie in Verlegenheit gerathen würde, wenn es ihr nicht gelinge, ein dahin gehendes preussisches Gesetz vor den preussischen Kammern zu erwirken, indem dann der bestehende Gerichtshof durch das Reichsgesetz aufgehoben sei und kein neuer zu Stande komme. Um diese möglicher Weise eintretende staatsrechtliche Schwierigkeit zu beseitigen, bestimmte §. 17 des Einführungsgesetzes: »Für diejenigen Bundesstaaten (also besonders für Preussen), in denen die im §. 17 des Gerichtsverfassungsgesetzes bezeichneten Behörden bestehen und nach Massgabe der Vorschriften im §. 17 Nr. 1—4 einer Veränderung

ihrer Einrichtung und des Verfahrens bedürfen, kann die Veränderung, sofern sie nicht bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes landesgesetzlich getroffen ist, durch landesherrliche Verordnung eingeführt werden.« Sollten sich daher in den preussischen Kammern, etwa im Herrenhause, Widersprüche gegen die reichsgesetzlich gebotene Reform des preussischen Kompetenzgerichtshofes erheben, welche landesgesetzlich nicht zu überwinden wären, so ist der König durch das Reichsgesetz autorisirt, durch königliche Verordnung den preussischen Kompetenzhof nach Massgabe des §. 17 Nr. 1—4 des deutschen Gerichtsverfassungsgesetzes umzugestalten.

Als ein dritter Punkt, in welchem uns die Reichsjustizgesetze dem Rechtsstaate näher führen, ist die Beseitigung des s.g. Anklagemonopols des Staatsanwaltes, d. h. des ausschliesslichen Rechts desselben eine strafrechtliche Untersuchung zu veranlassen, also auch zu unterlassen, anzusehen. Diese Bestimmungen sind in den §§. 169 ff. der Strafprocessordnung enthalten. §. 169 bestimmt: »Giebt die Staatsanwaltschaft einem bei ihr angebrachten Antrage auf Erhebung der öffentlichen Anklage keine Folge oder verfügt sie, nach dem Abschlusse der Ermittelung die Einstellung des Verfahrens, so hat sie den Antragsteller unter Angabe der Gründe zu bescheiden.« §. 170: »Ist der Antragsteller zugleich der Verletzte, so steht ihm gegen diesen Bescheid, binnen zwei Wochen nach der Bekanntmachung, die Beschwerde an den vorgesetzten Beamten der Staatsanwaltschaft und gegen dessen ablehnenden Bescheid binnen einem Monat nach der Bekanntmachung der Antrag auf gerichtliche Entscheidung zu. Der Antrag muss die Thatsachen, welche die Erhebung der öffentlichen Klage begründen sollen und die Beweismittel angeben, auch von einem Rechtsanwalte unterzeichnet sein. Zur Entscheidung ist in den vor das Reichsgericht gehörigen Sachen das Reichsgericht, in andern Sachen das Oberlandesgericht zuständig.« §. 171: »Auf Verlangen des Gerichts hat demselben die Staatsanwaltschaft die bisher von ihr geführten Verhandlungen vorzulegen. Das Gericht kann den Antrag unter Bestimmung einer Frist dem Beschuldigten zur Erklärung mittheilen. Das Gericht kann zur Vorbereitung seiner Entscheidung Ermittelungen anordnen und mit deren Vornahme eines seiner Mitglieder, den Untersuchungsrichter oder den Amtsrichter beauftragen.« §. 172:

»Ergiebt sich kein genügender Anlass zur Erhebung der öffentlichen Anklage, so verwirft das Gericht den Antrag und setzt den Antragsteller, die Staatsanwaltschaft und den Beschuldigten von der Verwerfung in Kenntniss.« §. 173: »Erachtet dagegen das Gericht den Antrag für begründet, so beschliesst es die Erhebung der öffentlichen Klage. Die Durchführung dieses Beschlusses liegt der Staatsanwaltschaft ob.«

Hiernach kann zwar nicht »Jedermann aus dem Volke« die Entscheidung der Gerichte darüber verlangen, ob gegen den Willen des Staatsanwaltes eine Untersuchung in einem bestimmten Falle einzuleiten sei, sondern nur »der Verletzte«. Ueber den Begriff des Verletzten sprach sich der Antragsteller Miquèl im Reichstage, ohne dass von irgendeiner Seite ein Widerspruch erhoben wäre, so aus: »Der Begriff des Verletzten ist allein der Judikatur der Gerichte unterstellt; irgend eine beschränkende Definition findet nicht statt. Wir verstehen unter dem Verletzten einen Jeden, der durch das betreffende Vorgehen in seinen Rechten, privaten oder öffentlichen, gekränkt ist. Es wird sich finden, dass in allen Fällen, wo sich ein solcher Verletzter nicht findet, die Beschwerde auch keine Bedeutung hat, dass in allen Fällen aber, wo eine schwere Gefährdung des Rechts vorhanden ist, auch ein Verletzter vorhanden sein wird.« Da in Preussen zur Zeit nicht einmal eine Beschwerde gegen einen ablehnenden Beschluss der Staatsanwaltschaft gegeben ist, so ist auch in diesem Punkte ein bedeutsamer Fortschritt in der Unaufhaltsamkeit des Rechtsganges anzuerkennen.

Ohne Zweifel verdankt auch hier das preussische Staatsrecht der Reichsgesetzgebung wichtige Fortschritte in der Weiterentwicklung des Rechtsstaates, dessen folgerichtige Durchführung freilich überall, auch in England, das Resultat jahrhundertelanger Kämpfe und harter politischer Arbeit gewesen ist. Vor allem kommt es jetzt darauf an, nicht nur in negativer Beziehung die begriffswidrigen Beschränkungen hinwegzuräumen, welche der Kompetenz der ordentlichen Gerichte in Preussen bisher gesteckt waren, sondern auch positive Einrichtungen zu schaffen, welche innerhalb der Verwaltung selbst eine objektive, unparteiische Rechtssprechung ermöglichen und einen gesicherten Rechtsschutz der Bürger auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts begründen. Die hierauf gerichteten bedeutsamen Bestrebungen,

in welchen sich ein gemeinsamer Zug des deutschen Rechtsbewusstseins der Gegenwart ausspricht, finden in dem folgenden Paragraphen ihre Besprechung.

§. 276.

3. Verschiedene Ansichten über das Wesen der s. g. Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Gesetzgebung, wie in der Wissenschaft.

In allen deutschen Staaten ist es gegenwärtig anerkannt, dass alle Privatrechtsstreitigkeiten, wo sich Private, worunter auch der Staat als Privatrechtssubjekt oder Fiskus begriffen wird, als Parteien gegenüber stehen, sowie alle peinlichen Straffälle vor die ordentlichen Gerichte gehören. Dagegen giebt es viele andere Rechtsfälle, über deren Behandlung eine gemeingültige Regel in Deutschland nicht besteht. Es sind dies die zahlreichen Fälle, wo sich Einzelne durch Handlungen staatlicher Behörden in ihren Rechten gekränkt fühlen und deshalb Reklamationen erheben. Es können diese angeblich verletzten individuellen Rechte dem Privatrechte angehören, z. B. Eingriffe in das Eigenthum durch eine Polizeibehörde, oder können öffentlichrechtlicher Natur sein, wie Indigenat, Gemeindebürgerrecht, aktives und passives Wahlrecht, oder es kann sich um öffentlichrechtliche Verpflichtungen handeln, welche die Behörde gegen den Einzelnen geltend macht, dieser aber bestreitet, z. B. die Militärpflicht. In allen diesen Fällen, mag das angeblich verletzte Recht privater oder öffentlicher Natur sein, handelt es sich um die öffentlichrechtliche Frage, ob die Staatsgewalt bei Ausübung ihrer Hoheitsrechte die gesetzlichen Grenzen überschritten und somit eine zur Aufhebung des betreffenden Verwaltungsaktes, bez. zur Entschädigung des Verletzten verpflichtende Rechtswidrigkeit begangen hat? Dass in solchen Fällen dem widerrechtlich verletzten Einzelnen irgendwie geholfen werden müsse, darüber besteht kein Zweifel. Nur über den Weg dieser Abhülfe sind die Ansichten verschieden und haben im Laufe der Zeiten mannigfach gewechselt. Wir können diese Ansichten auf drei Hauptrichtungen zurückführen, welche wir als die privatrechtlich-juristische, die büreaukratisch-administrative, die staatsrechtlich-konstitutionelle bezeichnen können.

1) Die erste Ansicht geht von dem Gedanken aus, dass alle Rechtssachen ohne Ausnahme vor die ordentlichen Gerichte gehören; sie kennt keinen andern Rechtsschutz als in der Form civilprocessualischer Behandlung vor den ordentlichen Gerichten. Nach dieser Ansicht kann jede physische oder juristische Person, welche sich durch irgendwelchen Verwaltungsakt in ihren Rechten verletzt glaubt, einen Process gegen die betreffende Behörde vor den Civilgerichten beginnen; sie macht dabei keinen Unterschied zwischen der Verletzung eines öffentlichen und privaten Rechts, lässt also einen Bürger, welcher von der Wahlurne ausgeschlossen wird, welchem die Gemeindeangehörigkeit abgesprochen oder die Schankkoncession versagt wird, welcher nach seiner Ansicht nicht militärpflichtig ist, dennoch aber zum Rekruten ausgehoben werden soll, darüber mit der Behörde im geordneten Instanzenzuge processiren und die letztere kann erst dann ihren Willen durchsetzen, wenn sie den Process gegen den widerstreitenden Bürger gewonnen hat. Höchstens mildert man die Strenge des Princips dahin, dass die Behörde vorläufig ihren Willen durchführen kann mit Vorbehalt des Rechtsweges für den sich verletzt glaubenden Bürger. Diese Theorie ist wesentlich in einer Zeit entstanden, wo Privatrecht und öffentliches Recht unklar ineinander floss, wo die wichtigsten Hoheitsrechte, als wohlerworbene Rechte, vielfach in der Hand von Privatleuten lagen, wo die unentwickelte Staatsgewalt als ein fürstliches Patrimonium, der Staat, soweit man überhaupt von demselben wusste, wie jede andere Genossenschaft betrachtet wurde, mit welcher man, wie mit jeder andern Kor-
póration, über ihre Befugnisse processiren konnte. Erst seitdem der Staat in seiner alles beherrschenden Persönlichkeit zur Anerkennung gekommen ist, hat sich die Scheidung zwischen öffentlichem und privatem Rechte vollzogen und die eigenthümliche Behandlung öffentlichrechtlicher Streitigkeiten sich als Nothwendigkeit herausgestellt.

Dass die Berufung der Anhänger dieser privatrechtlich-juristischen Theorie auf die Rechtszustände des ehemaligen deutschen Reiches für unsere heutigen staatsrechtlichen Verhältnisse völlig unzutreffend sei, ist bereits dargethan. Ebensowenig können dieselben sich auf das Vorbild Englands berufen, weil dessen Zustände auf ganz andern Voraussetzungen beruhen und auch dort keineswegs die Entscheidung aller Rechtssachen den ordent-

lichen Civilgerichten anvertraut ist.[1] Gerade in dem Lande, in welchem Montesquieu das Ideal seiner Gewaltentheilung am vollkommensten verwirklicht fand, ist Justiz und Verwaltung bis auf den heutigen Tag in engster Verbindung geblieben. Der Friedensrichter, als Träger der lokalen Selbstverwaltung, ist Polizeirichter und Verwaltungsbeamter in Einer Person. Klagen gegen ihn wegen Missbrauchs seiner Amtsbefugnisse gehen aber nicht an den gewöhnlichen Civilrichter, etwa den Kreisrichter, den man seit 1846 auch in England kennt, wie jene Theorie fordern müsste, sondern an die kollegiale Vereinigung der Friedensrichter der Grafschaft in den petty und quarter sessions, also an eine wesentlich verwaltende Behörde. Allerdings entscheiden, wie Gneist dargelegt hat, in höchster Instanz die Reichsgerichte auch über die Rechtsfrage, ob Verwaltungs-, insbesondere auch geistliche und Militärbehörden in ihren Amtshandlungen ihre gesetzliche Kompetenz überschritten haben, aber sie verfahren dabei nicht in gewöhnlicher civilprocessualischer Form, sondern durch besondere Mandate »als Kontrollinstanz der Centralgewalt über die mittlern und untern Stufen der Selbstverwaltung«. Die Reichsgerichte bilden die oberste Kontrolle, wodurch die ganze Verwaltung innerhalb ihrer gesetzlichen Schranken gehalten wird, das Sicherheitsventil der verfassungsmässigen Ordnung; die regelmässige Appellationsinstanz aber gegen Akte der Verwaltung bleibt innerhalb der Körper der Selbstverwaltung begriffen.

So ist die Anforderung dieser privatrechtlich-juristischen Theorie in keinem Staate der Welt jemals konsequent durchgeführt worden; gegen ihre Durchführung sprechen aber auch de lege ferenda gewichtige Gründe, wie sie von der neuern Wissenschaft klar dargelegt worden sind.

Eine Ueberweisung aller innerhalb der Verwaltung vorkommenden Rechtsstreitigkeiten an die gewöhnlichen Gerichte scheint unthunlich, indem unsere Richter wesentlich nur mit der Kenntniss des Privat- und Strafrechts vertraut sind und dem weitverzweigten Gebiete des Verwaltungsrechts meist fern stehen; indem die

---

1) Ausser den Schriften Gneist's vergl. über England besonders E. Meier, Ueber das Verhältniss von Jusiz und Verwaltung in England in Aegidi's Zeitschr. B. I. S. 278—354.

Streitfragen, welche auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts auftauchen, bei weitem mehr That- als Rechtsfragen zu sein pflegen; indem durch ein sporadisches, stossweises Eingreifen der ausserhalb der Verwaltung stehenden Gerichte der Gang der Verwaltung durchbrochen, ihre Kraft gelähmt werden würde; indem es bei Entscheidungen solcher Rechtsstreitigkeiten ganz besonders auf gleichartige Handhabung des Gesetzes, auf die Anwendung des gleichen Masses ankommt, was nur von einer Behörde zu erwarten ist, bei welcher die Entscheidung solcher Fragen zum fortdauernden Wirkungskreise gehört.

2) Dieser privatrechtlich-juristischen Theorie steht die bureaukratisch-administrative Auffassung gegenüber, welche in Preussen bis auf die neueste Zeit die Gesetzgebung beherrschte. Während in Preussen längst alle eigentlichen Privatrechtsstreitigkeiten zwischen Privaten und dem Staate, als Fiskus, sowie alle Strafsachen vor die ordentlichen Gerichte gehörten, unterlagen bisher regelmässig alle Rechtsstreitigkeiten, welche bei Ausübung der Staatshoheitsrechte in den Gebieten der Militär-, Finanz- und Polizeigewalt entstehen, der Entscheidung der verwaltenden Behörden selbst. Nur ausnahmsweise war der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten zulässig, wo eine besondere gesetzliche Vorschrift ein jus singulare des Verletzten begründet oder ein positives Gesetz den Rechtsweg ausdrücklich gestattet hat. Diese Fälle sind aber so vereinzelt, dass man sie mit Recht als »Enklaven der Justiz auf dem Gebiete der Verwaltung« bezeichnet hat. Bisher entschieden regelmässig in Preussen dieselben Behörden, welche die Verwaltungsakte vollzogen hatten, auch die bei der Verwaltung entstehenden Rechtsstreitigkeiten. Nach bisherigem preussischen Systeme war Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in denselben Behörden vereinigt. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit deckte sich in der Regel mit dem Verwaltungsressort der Behörde.

Als im Jahre 1808 die Grenzregulirung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden durchgeführt wurde, behielten letztere eine umfassende Rechtssprechung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Landräthe, Regierungen, Minister sind die Träger dieser Rechtssprechung, welche sich auch in der Form des Verfahrens nicht wesentlich von den Akten der eigentlichen Verwaltung

unterschied. Der in seinen Rechten vermeintlich verletzte Bürger brachte seine Reklamationen gegen einen Verwaltungsakt nicht in Form einer Klage, sondern einer Beschwerde an und verfolgte dieselbe in geordnetem Instanzenzuge bis hinauf zum Minister. Gewiss war dieses altpreussische System der schnell durchgreifenden Energie der Verwaltungsbehörden seiner Zeit förderlich gewesen, indem dieselben überall ihre Aufgaben ungehindert verfolgen konnten, ohne das Hereinsprechen anderer Faktoren befürchten zu müssen. Auch war es dem Geiste des absoluten Staates angemessen, in welchem die angesehene gesellschaftliche Stellung, die Bildung und Intelligenz, die relative Unabhängigkeit des Beamtenstandes nicht zu unterschätzende Garantien bot. Vor allem waren die durch die Verordnung vom 26. December 1808 neu gebildeten Regierungen mit ihrem kollegialischen Charakter für die damaligen Verhältnisse wohlgeeignete Träger einer unparteiischen Rechtspflege des öffentlichen Rechts und haben diesen Erwartungen lange Zeit im Wesentlichen entsprochen. Ein Wendepunkt trat aber mit der Einführung des konstitutionellen Prinzips mit Nothwendigkeit ein. Während im absoluten Staate die Verwaltungsbeamten jedem Parteistandpunkte fern bleiben können, da es ja ein ausgebildetes politisches Parteiwesen hier gar nicht giebt, so steht jeder konstitutionelle Minister mitten im Kampfe der Parteien, von denen er Unterstützung oder Bekämpfung zu erwarten hat. Bei dem besten Willen kann kein hochgestellter politischer Mann an der Spitze des Staates in seinen Verfügungen, besonders bei dem Anstellungswesen, seinen Parteistandpunkt ganz verläugnen. So wird die Grundlage einer unparteiischen Rechtssprechung in den verwaltenden Organen mehr und mehr gefährdet. Auch entspricht der kollegialische Charakter der Behörden nicht mehr den höher gesteckten Zielen der allumfassenden modernen Verwaltungsthätigkeit. An die Stelle der Kollegien tritt mehr und mehr das System der Einzelbeamten, welches zwar für die Aufgaben der eigentlichen Verwaltung, nicht aber für irgendwelche Rechtssprechung geeignet ist. Somit wird eine Neugestaltung der Rechtssprechung des öffentlichen Rechts dringend geboten.

Der erste Weg, welcher alle Rechtsstreitigkeiten des öffentlichen Rechts den gewöhnlichen Landesgerichten überweist, ist zwar dem Rechtsschutz des Individuums günstig, lässt aber den

allgemeinen Aufgaben der Staatsverwaltung keine genügende Rücksicht angedeihen und lähmt leicht ihre Organe in ihrer Aktion. Der zweite Weg ist zwar der Energie der Verwaltung förderlich, gewährt aber dem Einzelnen nicht den entsprechenden Rechtsschutz gegen die willkührliche und parteiische Handhabung der Staatsgewalt und lässt die Anforderungen des Rechtsstaates unerfüllt. Es muss daher ein andrer Weg eingeschlagen werden, um jenes Gleichgewicht im konstitutionellen Staate herzustellen, welches auf der einen Seite die energische Durchführung der Staatszwecke durch die Organe der Verwaltung verbürgt, auf der andern Seite die nothwendige Achtung der Staatsgewalt vor der Rechtssphäre der Einzelnen erzwingt. Dies geschieht durch das dritte System, welches wir als das staatsrechtlich-konstitutionelle bezeichnet haben.

3) Als man in Frankreich durch das oben (B. II. S. 283) erwähnte Gesetz vom 24. August 1790 Justiz und Verwaltung getrennt hatte, war man keineswegs gewillt, den ordentlichen Gerichten irgendwie eine Kontrolle über die Akte der Verwaltungsbehörde einzuräumen. Den Gerichten war seitdem jede selbstständige Beurtheilung eines Verwaltungsaktes untersagt, ja selbst eine ganze Reihe rein privatrechtlicher Angelegenheiten, welche nur mit den fiskalischen Interessen des Staates kollidirten, wurden den ordentlichen Gerichten entzogen. Darnach blieb den Bürgern, jeder gesetzlichen Willkühr der Behörden gegenüber, nichts übrig als der Weg der Beschwerde oder Bitte, »voie gracieuse«. Ein solcher Zustand schien selbst dem sonst nicht gerade scharf entwickelten Rechtsbewusstsein der Franzosen unerträglich; aus diesem Bedürfnisse heraus schuf Napoleon durch seine Konstitution vom 22. Frimaire und ein Gesetz vom 28. Pluviose des Jahres VIII, in Anknüpfung an die Institutionen des ancien régime, die moderne französische Administrativjustiz mit ihren Instanzen, welche auch für die deutsche Gesetzgebung mannigfach vorbildlich wirkte. Dieselbe beruht auf folgenden Anschauungen:

Ist jemand durch einen Akt der Verwaltung in seinen Interessen verletzt, so steht ihm gegen eine solche Massregel nur der Weg der Bitte, »voie gracieuse« offen. Handelt es sich aber um eine wirkliche Rechtsverletzung des Individuums durch einen Verwaltungsakt, so wird ihm in gewissen gesetzlich genau begrenzten

Fällen der administrative Rechtsweg geöffnet, d. h. der verletzte Einzelne kann Reklamation gegen einen Verwaltungsakt erheben, welcher nach seiner Ansicht in Widerspruch mit einer gesetzlichen Vorschrift vollzogen worden ist und Aufhebung oder Abänderung eines solchen Aktes beantragen. Diese Reklamation wird aber nicht, wie nach dem altpreussischen Systeme, an die Verwaltungsbehörde selbst gebracht und von dieser entschieden, sondern von Behörden, welche von der laufenden Verwaltung getrennt sind und als rechtssprechende Organe der Administrativjustiz erscheinen. Diese Organe sind in erster Instanz die Präfekturräthe, in zweiter und letzter Instanz der Staatsrath. Die Präfekturräthe bestehen aus dem Präfekten selbst als Vorsitzenden und 3—4 Präfekturräthen, welche bei ihrer Absetzbarkeit, unter dem mächtigen Einflusse des Präfekten, fast gar keine Garantie einer unabhängigen Rechtsprechung bieten. Von den Präfekturräthen geht die Berufung an den Staatsrath, in welchem die Sektion »du contentieux« die Instruktion aller s. g. kontentiösen Sachen leitet, deren Entscheidung regelmässig der s. g. assemblée du conseil d'état déliberant en contentieux zusteht. Aber auch diese Entscheidungen bleiben immer nur ein Gutachten, avis, der eigentliche Richter des contentieux ist das Staatsoberhaupt selbst, welches die Dekrete des Staatsrathes durch seine Unterschrift erst bestätigt, den avis in ein arrêt verwandelt. Indessen erlangte immerhin das französische Verwaltungsrecht unter dieser Gerichtsbarkeit des Staatsrathes eine hohe Ausbildung und fand in Deutschland viele Bewunderer. Die süddeutschen Staaten, welche zu Zeiten des Rheinbundes mit Frankreich in engster Verbindung standen, ahmten diese französische Institution nach und hervorragende Rechtsgelehrte priesen die französische Administrativjustiz als einen wichtigen Fortschritt der europäischen Rechtsentwicklung. Dagegen erhoben sich, besonders in Norddeutschland, warnende Stimmen, welche das Undeutsche, Gefährliche der Administrativjustiz hervorhoben und dieselbe sogar als etwas Unlogisches, als »einen Widerspruch in sich selbst« kennzeichneten, indem es »unmöglich sei, zugleich nach Rechtsgrundsätzen zu richten und nach Zweckmässigkeitsgründen zu administriren«. Diese Opposition war eine ehrenhafte und wohlberechtigte, indem sie gegen die französische Form der Administrativjustiz protestirte, deren Grundfehler darin liegen:

a) dass eine Menge von Rechtssachen, die als eigentliche Privatrechtsstreitigkeiten vor die Civilgerichte gehören, denselben entzogen und vor die Administrativgerichte gewiesen sind. Eine derartige Beschränkung der ordentlichen Gerichte, wie sie z. B. die badische Gesetzgebung aus Frankreich herübernahm, war allerdings ein bedenklicher Abfall von den bewährten deutschen Rechtsgrundsätzen;

b) dass die Organe der Administrativjustiz keine genügende Garantien der Unabhängigkeit bieten; die Präfekturräthe bestehen aus dem Präfekten als Vorsitzenden und 3—4 Mitgliedern, welche gering besoldet und, jeder Zeit nach Belieben absetzbar, gewöhnlich zu gefügigen Werkzeugen des mächtigen Präfekten werden, gegen dessen Akte eben die Klage erhoben wird. Bei der geringen Anzahl der Stimmen giebt sogar die des Präfekten regelmässig den Ausschlag. Auch die Mitglieder der höhern Instanz des Staatsrathes sind nach Belieben entlassbar und ihre Aussprüche sind rechtlich nur Gutachten, keine richterlichen Entscheidungen.[1]

Dagegen schoss die damalige Opposition gegen die Administrativjustiz über ihr Ziel und verkannte den dieser Institution, auch in ihrer verkrüppelten Gestalt, zu Grunde liegenden tiefern Gedanken. Auch ruhten die gegen die Administrativjustiz vorgebrachten Gründe wenigstens zum Theil auf falschen Voraussetzungen und geschichtlichen Irrthümern:

a) Man bezeichnete und verwarf als Administrativjustiz jede Einrichtung, durch welche die Entscheidung über irgendwelche Rechtssache einer andern Behörde, als den ordentlichen Gerichten übertragen wird und bedachte dabei nicht, dass in jedem Staate eine Menge der wichtigsten Rechtssachen von vorwiegend politischen Körperschaften entschieden wird. Gerade in den Staaten, welche dem Ideale des Rechtsstaates am nächsten kommen sollten, im ältern deutschen Reiche, wie in England, bestand und besteht in diesem Sinne eine ausgedehnte Administrativjustiz.

b) Es ist ein Irrthum, wenn behauptet wird, dass die Administrativjustiz »eine Erfindung der französischen Revolution und des Napoleonismus sei«. Vielmehr gehört dieselbe, nach den lichtvollen Untersuchungen von Tocqueville und Dareste, zu den

---

1) Die neuesten erst unter der Republik vollzogenen Reformen, welche dem Staatsrathe eine unabhängigere Stellung gewähren, bleiben hier ausser Betracht.

eigenthümlichsten Einrichtungen des französischen ancien régime, welche weit in das frühere Mittelalter zurückgreift. Ebenso irrig ist es, wenn man behauptet, die Administrativjustiz sei in Deutschland vor den Zeiten der Revolution unbekannt gewesen. Die Einrichtungen Friedrichs des Grossen zeigen bereits eine weitverzweigte Rechtssprechung der Verwaltungsbehörden, welche sich überall mit ihrem Verwaltungsressort deckte.

c) Wenn man behauptet, der ganze Begriff der Administrativjustiz sei eine contradictio in adjecto, weil entweder nach Rücksichten der Zweckmässigkeit oder des Staatswohles verwaltet oder nach Grundsätzen des Rechts gerichtet werde, ein Drittes dazwischen liegendes aber nicht denkbar sei, so ist dies nicht zu bestreiten, trifft aber das Wesen der Administrativjustiz nicht, welches darin besteht, dass nicht alle Rechtsstreitigkeiten vor die Civilgerichte gebracht werden, sondern dass für gewisse Streitigkeiten, welche innerhalb der Verwaltung entstehen, eigene Gerichte, fora specialia, errichtet werden. Mögen diese Gerichte nun von der laufenden Verwaltung getrennt oder die Verwaltungsbehörden selbst mit dieser Gerichtsbarkeit betraut sein, während sie über ein verletztes Recht entscheiden, haben sie nicht nach politischen Rücksichten, sondern nur nach festen Rechtsgrundsätzen zu sprechen. Es ist eine unzutreffende Empfehlung der Verwaltungsgerichtshöfe, wenn man behauptet, sie seien deshalb nothwendig, »weil sie im einzelnen Falle die Rücksichtnahme auf das Staatswohl mit den Grundsätzen des Rechts vereinigten«, »weil sie«, wie Bluntschli sagt, »nicht nur in die Vergangenheit, sondern auch in die Zukunft blickten«. Eine solche Rücksichtnahme auf politische Nützlichkeitsgründe in der Entscheidung eines vorliegenden Rechtsfalles würde den Gedanken jeder Gerichtsbarkeit aufheben. Wir verlangen »Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts«, nicht, weil sie das Recht im Verwaltungsinteresse beugen sollen, sondern, weil sie, im engern Zusammenhang mit der Verwaltung stehend, das Verwaltungsrecht besser verstehen und gleichartiger handhaben können, als die gewöhnlichen Gerichte, welche wegen ihrer vorherrschend privatrechtlichen Beschäftigung leicht das Verwaltungsrecht in einem zu civilistischen Sinne auslegen und dabei die nothwendigen Anforderungen jeder Staatsgewalt bei Ausübung ihrer Hoheitsrechte leicht verkennen. Mit dieser Einsicht ist

die Wissenschaft und die Gesetzgebung in eine neue Aera getreten.

Während noch die Grundrechte des deutschen Volkes §. 49, ganz im Sinne der damaligen liberalen Doktrin, erklärten: »Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte«, ist seitdem ein Wendepunkt in den Anschauungen eingetreten, welcher hauptsächlich auf den Einfluss der Gneist'schen Schriften zurückzuführen ist. Damit trat jener alte Streit zwischen den Anhängern und den Gegnern der französischen Administrativjustiz in den Hintergrund; vielmehr wurden unserer künftigen Rechtsentwicklung jetzt von der Wissenschaft höhere Aufgaben gesteckt, welche aus dem Wesen des konstitutionellen Rechtsstaates abgeleitet wurden. Während früher die französischen Institutionen zum Vorbilde gedient hatten, wirkten jetzt englische Einrichtungen massgebend ein.

Diese wissenschaftlich vertiefte Auffassung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit will die ordentlichen Gerichte keineswegs in ihrer Kompetenz beschränken, im Gegentheile alle begriffswidrigen Kompetenzbeschränkungen derselben beseitigen, sie verlangt die unbedingte Kompetenz der ordentlichen Gerichte auf dem Gebiete des Privatrechts, wie des Strafrechts, sie will auch die indirekten Kontrollen erhalten oder wiederherstellen, wodurch die Gerichte den Bürger gegen die Willkühr der Behörden schützen können.[1] Aber damit begnügt sie sich nicht; sie weiss, dass die ordentlichen Gerichte, der Verwaltung gegenüber, immer nur eine äusserliche Kontrolle führen können, wenn etwa die Verwaltungsbehörden ganz ausserhalb ihrer Kompetenz gehandelt haben; sie erkennt, dass die ordentlichen Gerichte immer nur eigentliche Privatrechte schützen, nie aber über öffentliche Rechte und Pflichten der Unterthanen, über Wahlrechte, Gemeindeangehörigkeit, Militärpflicht entscheiden können; sie will nun diese Lücke dadurch ausfüllen, dass sie für die Entscheidung solcher Fragen Gerichts-

---

1) Gneist, a. a. O. sagt: »Indirekt dienen die Gerichte zur Entscheidung der Fragen des öffentlichen Rechts, indem sie selbstständig über dessen Auslegung entscheiden, wo solche zum Obersatze einer civil- oder strafrechtlichen Entscheidung wird. Erfahrungsmässig lässt sich fast jede publicistische Streitfrage auf diesen Wegen zur Gerichtsentscheidung bringen, wie namentlich durch die civil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten.«

höfe des öffentlichen Rechts errichtet, wodurch nicht, wie durch die französische Administrativjustiz, der Rechtsweg beschränkt, sondern in nie dagewesener Weise erweitert wird.

Es könnte nun scheinen, als ob diesem Postulate genügt würde, wenn man Verwaltungsgerichtshöfe lediglich aus Berufsbeamten errichtete, den Mitgliedern aber eine unabhängige richterliche Stellung einräumte. Gneist aber wies nach, dass dadurch der Anforderung eines gesicherten Rechtsschutzes auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts noch kein Genüge geschehe, weil das besoldete Berufsbeamtenthum, bei aller sonstigen Tüchtigkeit, im konstitutionellen Staate nicht im Stande sei, auf die Dauer den Einflüssen der wechselnden Parteiministerien allein zu widerstehen, dass hier nur durch Einschiebung der Körper der lokalen Selbstverwaltung geholfen werden könne. Wie nur durch sie die laufende innere Verwaltung selbst von den wechselnden Ministerprogrammen emancipirt werden könne, so sei auch nur eine unparteiische Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts auf den Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung möglich. Den ersten Versuch in diesem Sinne machte das badische Gesetz vom 5. Oktober 1863 »über die Organisation der innern Verwaltung«[1], welches den Schwerpunkt der ganzen innern Verwaltungsorganisation in den auf dem Ehrenamte beruhenden Bezirksrath legt, indem es denselben zugleich zur Verwaltungsbehörde und zum Richterkollegium in Verwaltungsstreitigkeiten macht. In grossem Massstabe hat dann die neue preussische Kreisordnung vom 13. December 1872 eine solche Verwaltungsrechtspflege auf Grundlage der Selbstverwaltung durchgeführt. Eine weitere Ausbildung hat diese Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch das Gesetz »betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren« vom 3. Juli 1875 und das Gesetz betreffend »die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875« vom 26. Juli 1876 erfahren.

---

1) Vergleiche über die ebenso interessanten, als bahnbrechenden Reformen im Grossherzogthum Baden die bereits früher citirte Schrift von Weizel, Die badische innere Verwaltung. 1864.

§. 277.

4. Die neueste Organisation der Verwaltungsgerichte in Preussen in ihren Grundzügen.*

Nach dem oben erörterten altpreussischen Systeme wurden die streitigen Fragen des Verwaltungsrechts von denselben Behörden entschieden, welche die laufende Verwaltung selbst führten. Entsprach dies System seiner Zeit dem Wesen des absoluten Staates und hatte es in der festen kollegialischen Formation der Behörden, des Geheimen Staatsrathes, der Kriegs- und Domänenkammern, nicht zu unterschätzende Garantien geboten, so wurde es schon durch die Stein-Hardenberg'sche Gesetzgebung erschüttert, welche an die Stelle des vielköpfigen und schwerfälligen Geheimen Staatsrathes fünf büreaukratisch organisirte Ministerien stellte, den einzelnen Ministern aber die endgültige Entscheidung aller streitigen Verwaltungsfragen innerhalb ihres Ressorts überliess. Völlig unhaltbar wurde aber dieses System mit Einführung des konstitutionellen Prinzips in Preussen, welches mit Nothwendigkeit der Ministerverwaltung eine parteimässige Richtung aufprägt und den Verwaltungsbehörden die Stellung entzieht, welche zur Rechtssprechung des öffentlichen Rechts unbedingt nothwendig ist. Wurden doch gerade diejenigen Personen, welche bis dahin die Träger der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts sein sollten, Landräthe, Regierungspräsidenten, Ministerialdirektoren mit einem Male zu entlassbaren Beamten gemacht und »zur Disposition der zeitigen Minister« gestellt. In höchster Instanz entscheidet nach diesem Systeme »derselbe Ministerrath und Departementsminister, welcher als Träger eines poli-

*) Die Gesetze selbst sind herausgegeben von M. v. Brauchitsch, Die Organisationsgesetze der innern Verwaltung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen. Berlin 1876. Es finden sich daselbst gute einleitende Bemerkungen und eine übersichtliche Darstellung der verwickelten Kompetenzverhältnisse der einzelnen Behörden. Vergl. ferner C. v. Massow, Das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen. Handbuch für den praktischen Gebrauch. I. Abth. Das Verfahren im Allgemeinen. Berlin 1876. Zum Theil gehören auch hierher: A. Hauschteck, Preussens innere Verwaltung in der Krisis ihrer Neubildung. Berlin 1876. H. Solger, Die Zuständigkeit der preussischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden nach den Vorschriften des Gesetzes vom 26. Juli 1876. Merseburg 1876. Diese neuesten Gesetze konnten in den frühern Abtheilungen unseres Werkes nicht berücksichtigt werden, da dieselben beim Erscheinen dieser Gesetze bereits gedruckt waren. Nur beim letzten Abschnitt konnten die einschlagenden Bestimmungen derselben noch in den Text verarbeitet werden.

tischen Parteiprogramms betrachtet wird, endgültig über die Auslegung der Landesgesetze und der Landesverfassung, welche zur gesetzmässigen Schranke der Ministerverwaltung bestimmt sind«.

Dieser Zustand, welcher gerade in Zeiten eines ausgeprägten Parteiregimentes das Rechtsbewusstsein des Volkes aufs tiefste schädigte und unser ganzes öffentliches Recht in ein precarium zu verwandeln drohte, wurde längst von allen denkenden Staatsmännern als ein auf die Dauer unerträglicher anerkannt. Es bedurfte vor allem einer unabhängigen, kollegialen, ständigen Behörde neben der verwaltenden Ministerinstanz, welche, den wechselnden Parteiministern gegenüber, eine gleichmässige Auslegung und Anwendung der Verfassung und Gesetze verbürgen und gewissermassen den Regulator, das immanente Gewissen der Verwaltung bilden sollte. In immer weitern Kreisen wurde das Bedürfniss eines »obersten Verwaltungsgerichtshofes« anerkannt und lebhaft betont. Es wäre allerdings möglich gewesen, dass man sich mit der Herstellung einer solchen obersten Instanz begnügt hätte, wie dies in Oesterreich [1] geschehen ist. Aber einen festen Halt gewinnt die Verwaltungsgerichtsbarkeit erst dadurch, dass sie auch in der untern und mittlern Instanz hergestellt und so bis in die untersten und kleinsten Kreise ein wirksamer Rechtsschutz gegen die ungesetzliche und parteiische Handhabung der Staatsgewalt gegeben wird. Während man in Oesterreich — freilich aus triftigen, den dortigen Verfassungsverhältnissen entnommenen Gründen — sogleich den Bau mit der Kuppel, dem obersten Verwaltungsgerichte, begann, legte man in Preussen zuerst die untern Fundamente und schloss mit der Errichtung des obersten Verwaltungsgerichtshofes ab.

Eingeleitet wurde die Reform bereits durch die Kreis-

---

1) Ueber diese beachtungswerthen neuesten österreichischen Einrichtungen vergl. besonders J. Kaserer, Die Gesetze vom 22. Oktober 1875 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und die Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen dem Verwaltungsgerichtshofe, dem Reichsgerichte und den ordentlichen Gerichten, mit Materialien. Wien 1876. Aus den hier vollständig mitgetheilten Verhandlungen beider Häuser ragen besonders durch ihre grundsätzliche Entwicklung der ganzen Institution die Reden des Ministers Dr. Unger hervor. Vergl. ferner über Oesterreich auch: Entwurf eines Gesetzes über die Rechtssprechung in öffentlichen Angelegenheiten. Wien 1867. (Verf. Dr. v. Kissling.) Derselbe, Der Verwaltungsgerichtshof. Kritische Bemerkungen zur Regierungsvorlage über die Errichtung desselben. Wien 1873.

ordnung vom 13. December 1872. Auf Grund derselben bestehen in den Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Sachsen und Schlesien Kreisverwaltungsgerichte und Bezirksverwaltungsgerichte, die in unabhängiger Stellung über eine Reihe wichtiger, dem öffentlichen Rechte angehöriger Fragen, über die Rechtsgültigkeit polizeilicher Verfügungen, über den Umfang der aus dem Kreis- und Gemeindeverband entspringenden Rechte und Pflichten u. s. w., nach Anhörung der Parteien, in mündlichem und öffentlichem Verfahren, richterlich zu entscheiden haben.

Die Organisation der Verwaltungsgerichte erster Instanz ist bereits in der Kreisordnung zum Abschlusse gelangt und durch das Gesetz vom 3. Juli 1875 in keiner Weise verändert worden. Das Kreisverwaltungsgericht ist der Kreisausschuss, welcher aus dem Landrathe und sechs vom Kreistage aus der Mitte der Kreisangehörigen gewählten Mitgliedern besteht. Derselbe ist zunächst Organ des Kreises in Kreiskommunalangelegenheiten, zugleich aber auch Organ des Staates zur Besorgung allgemeiner Landesangelegenheiten, welche bisher grossentheils zum Ressort der Regierungen gehörten. Der Kreisausschuss ist staatliche Verwaltungsbehörde auf Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Körperschaft ist aber nicht blos Beschlussbehörde in reinen Verwaltungssachen, sondern zugleich Verwaltungsgericht in Verwaltungsstreitsachen. In der untersten Instanz fallen also die Organe für die laufende Verwaltung und für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen. Die Unparteilichkeit der Rechtssprechung ist hier zu suchen in dem öffentlich-mündlichen, kontradiktorischen Verfahren, in der kollegialen Formation der Behörde, in der Unabhängigkeit des gewählten kommunalen Ehrenamtes. Auch rechtfertigt sich das Vorwiegen des Laienelementes dadurch, dass in der ersten Instanz regelmässig mehr die That- als die Rechtsfrage in den Vordergrund tritt und dass es sich hier meist um Verhältnisse handelt, welche dem praktischen Gesichtskreise der Kreisausschussmitglieder nahe zu liegen pflegen und dass eine unrichtige Beantwortung der Rechtsfrage stets ihre Korrektur in der höhern Instanz finden kann.

Die zweite Instanz bilden die Bezirksverwaltungsgerichte; dieselben sind entstanden aus den Deputationen für

das Heimathswesen, welche in Folge des norddeutschen Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 durch das preussische Ausführungsgesetz vom 8. März 1871 eingeführt worden waren. Jedes Bezirksverwaltungsgericht besteht aus fünf Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder, von denen eines zum Richteramte, eines zur Bekleidung von höhern Verwaltungsämtern befähigt sein muss, werden vom Könige auf Lebenszeit ernannt. Aus der Zahl dieser Mitglieder ernennt der König gleichzeitig den Direktor des Verwaltungsgerichtes. Für jedes derselben ernennt der König ferner aus der Zahl der am Sitze des Bezirksverwaltungsgerichtes ein richterliches bez. ein höheres Verwaltungsamt bekleidenden Beamten einen Stellvertreter; die Ernennung der Stellvertreter erfolgt auf die Dauer ihres Hauptamtes am Sitze des Bezirksverwaltungsgerichts. Die drei andern Mitglieder werden auf drei Jahre aus den Einwohnern des Sprengels durch die Provinzialvertretung gewählt. In gleicher Weise wählt letztere drei bis sechs Stellvertreter. Die Dauer der Wahlperiode kann durch das Provinzialstatut anders bestimmt werden. Wählbar ist mit Ausnahme der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Vicepräsidenten, der Vorsteher königlicher Polizeibehörden und der Landräthe, jeder zum Provinziallandtage wählbare Angehörige des deutschen Reiches. §. 9 des Gesetzes vom 3. Juli 1875.

Die Bezirksverwaltungsgerichte sind regelmässig Gerichte zweiter Instanz, nur ausnahmsweise haben sie in gesetzlich bestimmten Fällen in erster Instanz zu erkennen.

Ist in den Bezirksverwaltungsgerichten das Berufsbeamtenthum schon stärker vertreten, so kommt es in der obersten Instanz allein zur Geltung und zwar mit vollem Rechte. Da das Oberverwaltungsgericht regelmässig Revisionsinstanz und nur ausnahmsweise Berufungsinstanz ist, so hat dasselbe es wesentlich nur mit Gesetzesauslegung und nicht mit Beurtheilung von Thatsachen zu thun. Das Oberverwaltungsgericht besteht aus einem Präsidenten, den Senatspräsidenten und der erforderlichen Anzahl von Räthen. Die eine Hälfte der Mitglieder muss zum Richteramte, die andere Hälfte zur Bekleidung von höhern Verwaltungsämtern befähigt sein. §. 17. Die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts werden auf den Vorschlag des Staatsministeriums vom Könige auf Lebenszeit ernannt. §. 18. Die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts können ein besoldetes Nebenamt nur in

den Fällen bekleiden, in denen das Gesetz die Uebertragung eines solchen Amtes an etatsmässig angestellte Richter gestattet. §. 19. Die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts unterliegen keinem Disciplinarverfahren und nehmen in allen Beziehungen die Stellung unabhängiger Richter ein nach denselben Grundsätzen, wie die Mitglieder des künftigen deutschen Reichsgerichts.

Gegen die von den Bezirksverwaltungsgerichten in zweiter Instanz ergangenen Urtheile steht den Parteien und aus Gründen des öffentlichen Interesses dem Regierungspräsidenten das Rechtsmittel der Revision an das Oberverwaltungsgericht zu. §. 63. Die Revision kann nur darauf gestützt werden: 1) dass die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auf der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen beruhe; 2) dass das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide. §. 64. Erachtet das Oberverwaltungsgericht die Revision für begründet, so hebt es die angefochtene Entscheidung auf und entscheidet in der Sache selbst, wenn diese spruchreif erscheint. Ist die Sache nicht spruchreif, so verweist das Oberverwaltungsgericht dieselbe zur anderweitigen Entscheidung an das Bezirksverwaltungsgericht zurück und verordnet die Wiederholung und Ergänzung des Verfahrens, soweit es nach seinem Ermessen mit einem wesentlichen Mangel behaftet ist. §§. 68 und 69. Das Bezirksverwaltungsgericht, an welches die Sache zurückgewiesen wird, hat bei dem weitern Verfahren und bei der von ihm anderweitig zu treffenden Entscheidung die in dem Aufhebungsbeschlusse des Oberverwaltungsgerichts aufgestellten Grundsätze als massgebend anzusehen. §. 70.

So ist man dem in den Motiven zum Gesetze vom 3. Juli ausgesprochenen Grundgedanken treu geblieben, dass das Oberverwaltungsgericht eine die Verschiedenheiten in der Rechtsauffassung ausgleichende Centralinstanz sein soll, »da vor allem das öffentliche Recht der Gefahr einer je nach den Regierungsbezirken sich verschiedenartig gestaltenden judikatmässigen Handhabung nicht ausgesetzt bleiben darf«.

Durch das Gesetz vom 3. Juli 1875 ist auch das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten in zweckentsprechender Weise geregelt. Dasselbe ist zwar dem modernen Civilprocesse wesentlich nachgebildet, aber doch mit Rücksicht auf den Unterschied zwischen

privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten mannigfach verschieden gestaltet. Unter Gewährleistung der Rechte der Parteien soll gleichwohl dem Richter eine möglichst freie Bewegung gestattet werden. Das Gericht kann sofort nach Eingang der Klage die mündliche Verhandlung anberaumen, in welcher die Parteien, eventuell die betheiligte öffentliche Behörde oder deren Vertreter zu hören sind. Es kann statt dessen aber auch, sofern es ihm zweckmässig erscheint, vor Anberaumung der mündlichen Verhandlung einen Schriftenwechsel einleiten. Es kann nicht minder sofort den angetretenen oder nach seinem Ermessen erforderlichen Beweis erheben. Es kann die Beiladung Dritter, deren Interesse durch die Entscheidung berührt wird, auf Antrag oder von Amtswegen verfügen. Das Gericht hat nach seiner freien aus dem ganzen Inbegriff der Verhandlungen und Beweise geschöpften Ueberzeugung zu entscheiden; es kann beim Ausbleiben oder in Ermangelung einer Erklärung der betreffenden Partei die von der Gegenpartei vorgebrachten Thatsachen für zugestanden erachten. Stellt sich der erhobene Antrag sofort als rechtlich unzulässig oder unbegründet heraus, so kann die Klage ohne weiteres durch einen mit Gründen versehenen Bescheid zurückgewiesen werden. In diesem Bescheide ist indessen dem Kläger zu eröffnen, dass derselbe befugt sei, innerhalb zehntägiger Frist, vom Tage der Zustellung an, gegen den Bescheid Einspruch zu erheben und die Anberaumung der mündlichen Verhandlung zu beantragen.

Das in dem Regierungsentwurfe vorgeschlagene Institut einer ständigen Staatsanwaltschaft bei den Bezirksverwaltungsgerichten und dem Oberverwaltungsgerichte wurde abgelehnt, dagegen in anderer Weise den obern Verwaltungsbehörden die Möglichkeit gewährt, das öffentliche Interesse in allen Fällen wahrzunehmen, wo sie dies für geboten erachten. Liegt einer öffentlichen Behörde, als Partei, die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses ob, so kann auf deren Antrag der Regierungspräsident für die mündliche Verhandlung vor dem Bezirksverwaltungsgerichte und der Ressortminister für die mündliche Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgerichte einen Kommissar zur Vertretung der Behörde bestellen (§. 44. Abs. 1.). Aber auch in solchen Fällen, wo die öffentliche Behörde nicht Partei ist, wird den genannten Beamten die gleiche Befugniss zugestanden. Der Regierungspräsident bez. der Ressortminister kann in geeigneten Fällen, auch

ohne Antrag einer Partei, einen besondern Kommissar zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses für die mündliche Verhandlung bestellen. Der Kommissar ist vor Erlass des Endurtheils mit seinen Ausführungen und Anträgen zu hören (§. 44. Abs. 2.).

War durch die beiden genannten Gesetze, die Kreisordnung vom 13. December 1872 und das Gesetz betreffend »die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren« vom 3. Juli 1875, Organisation und Verfahren der Verwaltungsgerichte genügend festgestellt, so war die schwierigste Frage, die Kompetenzabgrenzung derselben, nur sehr unvollständig beantwortet. Nach §. 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1875 ist die Aufgabe der Verwaltungsgerichte »Ausübung der Gerichtsbarkeit in streitigen Verwaltungssachen«. Darunter sind aber keineswegs alle Verwaltungssachen zu verstehen, in welchen aus irgend einem Grunde etwas streitig ist, sondern nur Rechtsstreitigkeiten, wo es sich nicht blos um ein Interesse, sondern um ein verletztes Recht handelt. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erstreckt sich aber nur auf Rechtsstreitigkeiten, welche dem Gebiete des öffentlichen Rechts angehören. Diese zerfallen nach den Motiven in zwei Hauptgruppen: 1) Kollision des durch die Verwaltungsbehörden wahrzunehmenden öffentlichen Interesses mit den Rechten der einzelnen Individuen im Staate; 2) Streit zwischen den Genossen öffentlich-rechtlicher Korporationen über die aus dem genossenschaftlichen Verbande entspringenden Rechte und Pflichten. Der §. 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1875 sagt: »Die Gerichtsbarkeit in streitigen Verwaltungssachen wird durch Verwaltungsgerichte ausgeübt«, enthält aber kein Generalmandat für die Verwaltungsgerichte, alle auf dem Gebiete der Verwaltung entstehenden Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, sondern nach §. 3 desselben Gesetzes soll die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte durch besondere Gesetze bestimmt werden. Die Aufgabe der Kompetenzregelung hat sich dann das Gesetz vom 26. Juli 1876 betr. »die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875« gesteckt (s. g. Kompetenzgesetz). Der Inhalt dieses umfangreichen Gesetzes bezieht sich auf die Organisation, das Verfahren und die sachliche Zuständigkeit der neuen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte. In jeder dieser Be-

ziehungen sind die frühern Organisationsgesetze der innern Verwaltung theils modificirt, theils ergänzt worden. Völlig neu ist die Bildung des aus der Mitte des Magistrats hervorgehenden Stadtausschusses, welcher in den Stadtkreisen als Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgericht erster Instanz in den durch das Gesetz bezeichneten Fällen an Stelle des Kreisausschusses tritt. In Betreff der Kompetenzabgrenzung wird der Unterschied zwischen streitigen und nichtstreitigen Verwaltungssachen konsequenter durchgeführt. Man ging von den leitenden Grundgedanken aus: »Aufgabe der Verwaltungsgerichte ist es, Schutz gegen Rechtsverletzungen zu gewähren, nicht aber selbst zu verwalten.« Auf diese Sonderung der Verwaltungssachen und der Verwaltungsrechtsstreitigkeiten wurde auch die Verschiedenheit der den Bürgern zu gewährenden Rechtsmittel gegründet, Beschwerde und Klage werden in diesem Gesetze auf das bestimmteste unterschieden.[1] Man hielt es nicht für zweckentsprechend, die Bürger allein auf den Weg der Klage zu beschränken, sondern vielmehr für geboten, auch den Weg der Beschwerde ihnen zu belassen und dieselben zu einem gesetzlich geordneten Verfahren auszubilden. Man ging dabei von der Erwägung aus: »Dass die Mehrzahl polizeilicher Verfügungen nicht mit der Behauptung anfechtbar seien, dass sie gesetz- und rechtswidrig seien, sondern nur mit der Behauptung ihrer sachlichen Unangemessenheit. Ueber die letztere Behauptung aber kann nicht im verwaltungsgerichtlichen Wege, sondern nur von der gesetzlich dazu berufenen vorgesetzten Polizeibehörde entschieden werden. Letztere werde zugleich, besonders wenn die Entscheidung nicht in die Hand eines Spruchkollegiums, sondern eines Einzelbeamten gelegt werde, schnellere und minder kostspielige Abhülfe zu verschaffen vermögen, als durch ein Verwaltungsgerichtsverfahren zu erlangen sei.«

Darnach wird das Verhältniss von Beschwerde und Klage im Gesetze folgendermassen geordnet: Gegen jede polizeiliche

---

1) Diese scharfe Sonderung von Beschwerde und Klage gründet sich wesentlich auf die Theorie von L. v. Stein, wird aber von Gneist gemissbilligt und geradezu als »eine Verkümmerung des Rechtsschutzes auf denjenigen Gebieten der Verwaltung, wo dieser Schutz im konstitutionellen Staate nothwendig ist« bezeichnet. Vom praktischen Standpunkte erhebt auch dagegen Bedenken Hauschteck, a. a. O. S. 40 ff.

Verfügung, gleichviel ob dieselbe mit Zwang verknüpft ist oder nicht, findet die Beschwerde an die vorgesetzte staatliche Polizeibehörde: Landrath, Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten statt. Die Beschwerde ist auf zwei Instanzen beschränkt; jedoch kann der Betroffene, wenn er meint, dass ihm durch den im Verwaltungswege in zweiter und letzter Instanz gegebenen Bescheid nicht zu seinem Rechte verholfen sei, gegen diesen Bescheid noch die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte anstrengen. Die vorgesetzten Polizeibehörden haben auf die Beschwerde sowohl die Gesetzmässigkeit als die Nothwendigkeit und Zweckmässigkeit der angefochtenen Verfügung oder Massregel zu prüfen.

Statt der Beschwerde kann jeder von einer polizeilichen Verfügung oder Zwangsmassregel Betroffene sofort die Klage an das Verwaltungsgericht erster Instanz erheben, wenn er sich in seinen Rechten verletzt glaubt und nicht sowohl die administrative Nothwendigkeit oder Zweckmässigkeit der Verfügung, als deren Gesetzmässigkeit angreifen will.

Die Klage kann jedoch nur auf die Behauptung gestützt werden 1) dass der angefochtene Bescheid auf der Nichtanwendung oder unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen beruhe; 2) dass die thatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden. §. 30 des Gesetzes vom 26. Juli 1876. 3) In Betreff der polizeilichen Exekutivmassregeln kann die Klage ausserdem auch auf die Behauptung gestützt werden, dass das Zwangsmittel nach Art und Höhe nicht gerechtfertigt oder nach Lage der Sache zur Erreichung des angeordneten Zweckes überhaupt nicht erforderlich sei.

Uebrigens schliesst die Anbringung der Klage die Beschwerde aus und umgekehrt. Wird gleichzeitig Beschwerde und Klage erhoben, so ist das auf die Klage ergangene Verfahren nichtig.

Die Vorschriften über die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte machen den Inhalt des IV. und V. Titels des Gesetzes vom 26. Juli 1876 aus. Bei Regelung der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte hat das Gesetz

ein doppeltes Prinzip verfolgt. Im Titel V ist von Fall zu Fall sowohl die Frage entschieden, ob eine streitige oder nicht streitige Verwaltungssache vorliege und sodann, welcher Behörde sie zu überweisen sei. Im Titel IV dagegen umfasst das Gesetz eine grosse Hauptgruppe von Verwaltungssachen, die Kollision der Einzelinteressen mit den polizeilichen Verfügungen und Zwangsmassregeln der Orts- und Kreispolizeibehörden, zusammen und giebt für diese Fälle eine Generalbeschwerde an die vorgesetzte Staatsbehörde mit eventuell nachfolgender Klage beim Oberverwaltungsgerichte (§. 30) und alternativ mit der Beschwerde eine Generalklage beim Kreisausschusse, bezw. dem Bezirksverwaltungsgerichte. §. 31. In Betreff dieser Angelegenheiten ist jedoch die Zuständigkeit eine beschränkte, insofern die Klage nur auf die oben erwähnten drei Behauptungen gestützt werden kann. Eine solche ausdrückliche Beschränkung der Klage war hier geboten, weil sonst die Verwaltungsgerichte auch über Punkte zu entscheiden gehabt haben würden, über welche sie ihrer Bestimmung nach nicht zu entscheiden haben, sondern welche in das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden fallen. Dagegen bedurfte es einer solchen Beschränkung nicht bei denjenigen Klagen, welche im Titel V gegeben sind; im Titel V sind als streitige Verwaltungssachen solche hervorgehoben worden, bei welchen durch klare gesetzliche Bestimmungen eine genügende Unterlage für eine richterliche Entscheidung gegeben ist. Wenn in einzelnen Fällen von diesem Grundsatze abgewichen ist, so hat dies seinen Grund darin, dass in diesen Fällen die Verwaltungsfrage von der Rechtsfrage nicht zu trennen und deshalb ebenfalls der Kompetenz der Verwaltungsgerichte zu überweisen war.

Eine Aufzählung und Erörterung der einzelnen Fälle, welche durch Titel V der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte überwiesen sind, würde die uns gesteckten Grenzen weit überschreiten. Wir verweisen hier auf das Gesetz selbst und auf die sorgsam ausgearbeiteten Tabellen, welche v. Brauchitsch seiner Ausgabe der Organisationsgesetze der innern Verwaltung beigegeben hat, aus welchen die Zuständigkeit der einzelnen Behörden von Fall zu Fall hervorgeht.

Wenn durch diese neueste preussische Gesetzgebung der Rechtsschutz des Bürgers gegen gesetzwidrige Verletzuugen durch Verwaltungsbehörden in weitgehender Weise gewährt wird, so

wird durch diese Gesetze die Kompetenz der ordentlichen Gerichte weder beschränkt, noch erweitert. Es bleibt vielmehr das Gebiet der Justiz der Verwaltung gegenüber unverändert. Soweit bisher gegen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden der ordentliche Rechtsweg zulässig war, bleibt er dies auch, wenn diese Entscheidungen jetzt vom Verwaltungsgerichte getroffen werden.

Dabei wurde aber nicht verkannt, dass die Aufgabe einer spätern organischen Gesetzgebung sein würde, die Grenzen zwischen den ordentlichen und den Verwaltungsgerichten nach allgemeinen leitenden Grundsätzen zu regeln. Auch in Betreff der möglichen Kompetenzkonflikte ist vorläufig das bestehende Recht unverändert geblieben. Die in dem Gesetze vom 8. April 1847 bezeichneten Verwaltungsbehörden sind auch in streitigen Verwaltungssachen zur Erhebung des Kompetenzkonfliktes befugt. Die Erhebung des Kompetenzkonfliktes auf Grund der Behauptung, dass in einer vor dem Verwaltungsgericht anhängig gemachten Sache die Verwaltungsbehörde zuständig sei, findet nicht statt. Die Verwaltungsgerichte haben ihre Zuständigkeit von Amtswegen wahrzunehmen. Haben sich in derselben Sache die Verwaltungsbehörde und das Verwaltungsgericht für zuständig erklärt, so entscheidet auf Grund der schriftlichen Erklärungen der über ihre Kompetenz streitenden Behörden und nach Anhörung der Parteien ausschliesslich das Oberverwaltungsgericht selbst. Das Gleiche gilt in dem Falle, wenn die Verwaltungsbehörde und das Verwaltungsgericht sich in der Sache für unzuständig erklärt haben. §. 83 des Gesetzes vom 3. Juli 1875.

Die so in ihren Grundzügen dargestellte Organisation der Verwaltungsrechtspflege erstreckt sich vorläufig auf die fünf östlichen Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen. Gerade weil dieselbe auf den Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung auferbaut ist, setzt sie die Einführung der übrigen organischen Gesetze der innern Verwaltung, besonders der Kreisordnung vom 13. December 1872 und der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 voraus und kann nur da ins Leben treten, wo es an diesen gleichartigen Fundamenten nicht fehlt. Als nächste Aufgabe unserer Gesetzgebung erscheint die Ausdehnung dieser Organisation auf den ganzen preussischen Staat.

Während die ordentlichen Gerichte die Privatrechtssphäre

der Bürger gegen Verletzungen von Seiten andrer Privaten schützen, finden dieselben gegen Verletzung ihrer Rechte durch Verwaltungsakte jetzt eben so sichern Schutz vor den Verwaltungsgerichten, die mit gleicher Unabhängigkeit, wie die ordentlichen Gerichte, überall da ein Urtheil fällen können, wo der Bürger »durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein glaubt«. Als höchste Aufgabe aller Verwaltungsgerichtsbarkeit erscheint dabei die Herstellung des Gleichgewichtes zwischen den berechtigten Ansprüchen der Individuen und Korporationen und den unbedingten Anforderungen der Staatsgewalt bei der Ausübung ihrer Hoheitsrechte; sie darf daher nicht von dem einseitigen Gesichtspunkte des abstrakten Individualrechts beherrscht werden, sondern muss von einem ächt staatsrechtlichen Geiste beseelt sein. Wird dieses System der Verwaltungsgerichtsbarkeit erst den ganzen preussischen Staat umfassen, wird sich dasselbe in unsere Institutionen und Rechtsanschauungen erst tiefer eingelebt haben und auf immer weitere Gebiete des Verwaltungsrechts ausgedehnt worden sein, so kann Preussen dereinst mit Stolz sagen, dass sich auf preussischem Boden eine legislatorische Neuschöpfung vollzogen hat, welche den Rechtsschutz der einzelnen Bürger auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts so vollständig verwirklicht, wie dies bis jetzt in keinem Staate der Welt geschehen ist.

II. Der Rechtsschutz der Verfassung, besonders durch das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit.*

§. 278.

Rechtsschutz der Landesverfassungen nach älterem Reichsstaatsrechte.

Im eigentlichen Mittelalter, in der Zeit ihrer höchsten Kraft, hatten die deutschen Reichsstände das Recht der Selbstvertheidigung, sogar des bewaffneten Widerstandes gegen jedermann, selbst

---

*) Benjamin Constant, De la responsabilité des ministres. Paris 1814. Auch in dessen Cours de politique constitutionelle. III. Ed. par M. J. P. Pagès. Bruxelles 1837. p. 170—194. (Eine einflussreiche Schrift, die so recht der Ausdruck des damaligen liberalen Doctrinarismus ist.) Buddeus, Die Ministerverantwortlich-

gegen den eigenen Landesherrn, wenn dieser sie in ihren verbrieften oder hergebrachten Rechten zu beeinträchtigen oder zu vergewaltigen suchte (B. II. S. 119). Nachdem der ewige Landfrieden mit Aufhebung des Fehderechtes den Landständen das Recht des bewaffneten Widerstandes entzogen hatte, trat an die Stelle der Selbsthilfe der geordnete Rechtsschutz der höchsten Reichsgerichte. Es war ein unbestrittener Satz des Reichsstaatsrechts, dass die Landstände, als die geborenen Hüter des Landesrechts, gegen den Landesherrn, wenn er die Landesverfassung verletzte, oder Handlungen vornahm, welche dem Lande zum offenbaren Schaden gereichten, oder wenn er überhaupt die landesherrliche Gewalt in weitgehender Weise missbrauchte, legitimirt waren, bei den höchsten Reichsgerichten Klage zu führen, welche alsdann befugt waren, die Sache zu untersuchen und zu entscheiden. Man hatte zwar von Seiten der Reichsstände, besonders durch die Wahlkapit. XIX. §§. 6 und 7 dergleichen Klagen möglichst zu erschweren gesucht, aber nie, so lange das Reich bestand, hat man es gewagt, ihnen den Weg gänzlich zu versperren (Häberlin, B. II. §. 204. S. 81). War thatsäch-

---

keit in konstitutionellen Monarchien. Leipz. 1833. R. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung. Tübingen 1837. (Noch jetzt wichtig durch eine Geschichte sämmtlicher englischer Ministeranklagen, excerpirt aus dem umfangreichen Sammelwerk der englischen State Trials.) Derselbe, Staatsrecht des Königr. Würtemb. B. I. S. 761—821. Derselbe, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. B. I. S. 311—312. Dr. H. Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. Giessen 1859. (Archiv für das öffentl. Recht des deutschen Bundes. B. III. Hft. 2.) Dr. Adolf Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Berlin 1869. (Dieser Schrift gebührt das Verdienst, die bisher bestandenen Ansichten scharf beleuchtet und kritisirt zu haben und zugleich die bereits im nordamerikanischen Staatsrechte angebahnte Auffassung der Ministeranklage als einer »politischen«, »administrativen« oder »disciplinaren« Massregel zum ersten Male folgerichtig durchgeführt zu haben.) Dahlmann, Politik. 2. Aufl. S. 103—115. H. Zöpfl, Grundsätze. V. Aufl. B. II. §§. 402—420. S. 409 ff. (Vollständige Uebersicht der Bestimmungen aller deutschen Verfassungen über diesen Gegenstand.) H. A. Zachariä, D. St. und B.-R. 3. Aufl. B. I. §§. 58 und 59. S. 306 ff. Grotefend, Das deutsche Staatsr. der Gegenwart. §§. 695. 696. S. 718 ff. Stahl, Philosophie des Rechts. 3. Aufl. B. II. Abth. 2. §. 114. S. 393 ff. Bluntschli, Allgem. Staatsr. B. II. Buch 6. Kap. 13. Derselbe, »Verantwortlichkeit der höchsten Beamten« in Staatsw. B. X. S. 746 ff. Derselbe, Kommissionsbericht an die erste badische Kammer über ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz vom 19. Oktober 1867. Held, System des Verfassungsrechts. B. II. §§. 382—385. v. Gerber, Grundzüge eines Systems. §. 58. S. 188 ff. Dr. L. v. Stein, Die Verwaltungslehre. Th. I. (II. Aufl. 1869) S. 339 ff. S. 344 ff.

lich für die grössern Territorien der Schutz der Landesverfassung durch die Reichsgerichte meist illusorisch, immerhin war doch mit dem völligen Aufhören des reichsgerichtlichen Schutzes dem deutschen Volke ein Bollwerk seines verfassungsmässigen Rechts verloren gegangen. Es war daher natürlich, dass gewissenhafte und patriotische Staatsmänner bei der Wiederherstellung eines geordneten Rechtszustandes in Deutschland, sich nach einem Ersatze umschauten.

An die Errichtung eines Bundesgerichtes, welches mit ähnlichen Machtbefugnissen, wie die Reichsgerichte, auszustatten gewesen wäre, dachte man wohl anfangs auch in staatsmännischen Kreisen, musste aber den Gedanken bei dem Widerstande der süddeutschen Mittelstaaten aufgeben. Der Schutz der Landesverfassungen konnte daher nur innerhalb des Rahmens des Staatsrechts der Einzelstaaten gesucht werden. Man glaubte ihn in der rechtlichen Verantwortlichkeit der höchsten Staatsdiener, den Landständen gegenüber, zu finden und suchte dabei an das ältere deutsche Landesstaatsrecht anzuknüpfen. Auch im ältern deutschen Staatsrechte bestand eine Verantwortlichkeit der landesherrlichen Beamten wegen Verletzung der Landesverfassung. Es finden sich Vorschriften, wornach die landesfürstlichen Beamten die Landesfreiheiten beschwören mussten, ehe ihnen jemand zu gehorchen schuldig war, wornach sie bei Verletzung der Verfassung auf Klage der Stände entsetzt und lebenslänglich zur Bekleidung eines Amtes für unfähig erklärt werden konnten. In diesem Sinne zählte der Freiherr von Stein »die Ausübung des Rechts, die Minister zur Verantwortung zu ziehen, zu den Rechten, welche ursprünglich die deutschen Landstände überall hatten«.[1] In diesem Sinne erklärte die Note der deutschen Fürsten vom 16. November 1814 zu Wien für ein wesentliches Recht der deutschen Landstände »das Recht der Beschwerdeführung, insbesondere in Fällen der Malversation der

---

1) Pertz, B. IV. S. 135: »Auch fehlt es nicht an Beispielen, dass die Stände die Bestrafung unwürdiger Minister forderten und erhielten, in Sachsen des Kanzlers Crell, im Würtembergischen des Herrn v. Grävenitz, Juden und Geheimen Rath Süss und später des Grafen Montmartin. Sollen die Stände nur das Recht haben, Gravamina einzureichen, zu doliren? Dann ist das ganze Institut ein geistloses Machwerk, an dem kein verständiger Mensch Theil nehmen muss und statt auf den Geist der Nation zu wirken, ihn nur mehr herabwürdigt.«

Staatsdiener und bei sich erhebenden Missbräuchen jeder Art« (Klüber's Akten B. I. S. 75), ebenso der preussische Entwurf, welcher ihnen auch »die Vertretung der Verfassung und der aus ihr herfliessenden Rechte Einzelner dem Landesherrn und dem Bunde gegenüber« beilegte. Bekanntlich drangen diese Anschauungen Preussens und der kleinern deutschen Staaten auf dem Wiener Kongresse nicht durch. Es unterblieb jede Feststellung landständischer Rechte von Bundeswegen; die weitere Entwicklung des Landesverfassungsrechts wurde lediglich den Einzelstaaten überlassen.

Es ist nicht zu verkennen, dass gewisse Keime einer Verantwortlichkeit der Staatsdiener wegen Verletzung der Verfassung schon im ältern deutschen Landesstaatsrechte vorhanden waren; allein es mangelte einerseits an bleibenden organischen Einrichtungen, um dieselbe auch gegen den Willen des Landesherrn geltend zu machen, andrerseits fehlte es diesen schwachen Ansätzen ganz an dem Prinzip, welches der gestaltende Grundgedanke der Ministerverantwortlichkeit im heutigen Staatsrechte ist. Dies ist die Unverantwortlichkeit der Krone, welche durch die Verantwortlichkeit der Minister gedeckt wird. In diesem Sinne ist die Ministerverantwortlichkeit ein durchaus modernes Institut, welches aus dem englischen Staatsrechte in alle neuern Verfassungsurkunden übergegangen ist, in ihnen aber eine sehr verschiedenartige Ausgestaltung erfahren hat.

§. 279.

Aufnahme der Ministerverantwortlichkeit in das deutsche Staatsrecht.

Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit hat sich in England nicht als »ein politisches Prinzip«, als das Postulat einer abstrakten Theorie, sondern im engsten Zusammenhange mit der ganzen Staats- und Gerichtsverfassung geschichtlich entwickelt.[1] Abgesehen von der in Missachtung gerathenen Form der s. g. Bill of attainder, welche eine Vermischung richterlicher und ge-

---

1) R. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht. B. II. S. 706 ff. E. Fischel, Die Verfassung Englands. 2. Aufl. Berlin 1864. B. VII. Kap. 9. Blackstone, Commentaries on the laws of England. B. IV. Ch. 19. Alpheus Todd, Ueber die parlamentarische Regierung in England, übersetzt von R. Assmann. Berlin 1869. B. I. Kap. IV, bes. S. 144. 146. 149.

setzgebender Funktionen, eine »parlamentarische Kabinetsjustiz« ist, wird die Ministerverantwortlichkeit durch ein s. g. impeachment geltend gemacht, d. h. in den regelmässigen Formen des Strafverfahrens, bei welchem das Unterhaus die Anklage erhebt, das Oberhaus aber als Staatsgerichtshof entscheidet.

Obgleich in England der Grundsatz gilt, dass ein Minister nicht nur verantwortlich sei für die Legalität, sondern auch für »honesty, justice and utility« aller seiner Massregeln, so hat doch das englische impeachment einen vorherrschend strafrechtlichen Charakter, wie auch die Minister zu den härtesten Strafen, selbst zu Todesstrafen, verurtheilt werden können und nicht selten verurtheilt worden sind (Mohl, a. a. O. S. 598 ff.).

Eine andere Wendung haben die Nordamerikaner diesem Institute gegeben.[1] Mit klarem Bewusstsein haben sie dem impeachment den Charakter einer peinlichen Anklage entzogen und dem ganzen Institute den Stempel einer administrativen oder disciplinaren Massregel in der Form eines geordneten rechtlichen Verfahrens aufgeprägt. Auf eine Anklage des Repräsentantenhauses kann der Senat nie auf eine peinliche Strafe, sondern nur auf Entfernung vom Amte erkennen. Wenn auch in der nordamerikanischen Verfassung von 1787 Art. II. Abschn. 4. §. 1: »Hochverrath, Bestechung und andere hohe Verbrechen und Vergehen« als Anklagefälle bezeichnet werden, so steht doch in Praxis und Theorie unzweifelhaft fest, dass das impeachment nicht auf Gesetzesverletzungen beschränkt ist, sondern auf alle Pflichtverletzungen, auf schlechte Führung und Verwaltung des Amtes ausgedehnt werden kann.

Die konstitutionellen Verfassungen Europas haben sämmtlich das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit und das Institut der Ministeranklage aufgenommen, ohne sich klar zu sein, ob sie sich dem englischen oder dem nordamerikanischen Vorbilde anschliessen sollten; sie schwanken deshalb in ihren Bestimmungen vielfach prinziplos hin und her. Diese Unsicherheit zeigt sich auch in den deutschen Verfassungen, welche sämmtlich das

---

1) Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht. 1867. Th. I. S. 218—231. Lichtvoll besonders auch über diesen Punkt A. de Tocqueville, La démocratie en Amérique. T. I. Ch. VII.: Du jugement politique aux Etats-unis. J. Story, Commentaries on the constitution of the United-states. III. ed. 2 vol. Boston 1858. Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit, bes. S. 81 ff.

Recht einer förmlichen Ministeranklage anerkennen. Ihre Bestimmungen sind der Zeit nach folgende:

Bayern Verfassungsurkunde 1818 Tit. X. §. 6, Baden V.-U. 1818 §. 67, Würtemberg V.-U. 1819 §. 124, Grossherzogthum Hessen V.-U. 1820 §. 109, Sachsen-Meiningen V.-U. 1829 §. 88, Königreich Sachsen V.-U. 1831 §. 37, Kurhessen V.-U. 1831 §§. 61. 100, Sachsen-Altenburg V.-U. 1831 §. 37, Braunschweig N. L.-O. 1832 §. 108, Hannover, Gesetz vom 5. September 1848 §. 102, Preussen V.-U. 1850 §. 61, Sachsen-Weimar revidirtes L.-G.-G. 1850 §§. 49 ff., Oldenburg rev. V.-U. 1852 Art. 200 ff., Sachsen-Coburg-Gotha V.-U. 1852 §§. 132. 165 ff., Reuss j. L. V.-U. 1852 §. 108, Waldeck V.-U. 1852 §. 66, Schwarzburg-Rudolstadt V.-U. 1854 §§. 6. 7. 8 und 35, Schwarzburg-Sondershausen V.-U. 1857 §§. 11. 12. 57. Ausserdem haben noch mehrere Staaten zur Ausführung der betreffenden Verfassungsartikel besondere Gesetze über Ministerverantwortlichkeit erhalten, so Baden Gesetz vom 5. Oktober 1820, Grossherzogthum Hessen Gesetz vom 5. Juli 1821, Königreich Sachsen Gesetz vom 3. Februar 1838, Bayern Gesetz vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betreffend, und Gesetz vom 30. März 1850, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend, Waldeck Gesetz vom 4. Juni 1850, Oldenburg Anlage III zur V.-U. von 1852, »Von der Einrichtung und dem Verfahren des Staatsgerichtshofes«. Die neuesten, auch für die Fortentwicklung der Theorie interessantesten Gesetze sind das österreichische Gesetz vom 25. Juni 1867 »über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder« und das badische Gesetz vom 20. Februar 1868 »die Abänderung des §. 67 der Verfassungsurkunde bezüglich der Verantwortlichkeit der Minister betreffend«.

§. 280.

Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit.

Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts sind alle Rechte zugleich Pflichten; sie sind vom Staate abgeleitet und werden um des Staates willen ausgeübt. Wem daher eine öffentliche Gewalt anvertraut ist, ist für deren gesetzliche und pflichtgemässe Ausübung verantwortlich. Im konstitutionellen Staate steht dem

Könige, als dem Oberhaupte des Staates, die ganze Fülle der Staatsgewalt zu; aber er soll die ihm zustehende Gewalt nicht nach subjektiver Willkühr, sondern nur nach Verfassung und Gesetz ausüben. Wenn der Herrscher daher Verfassung und Gesetz verletzt oder seine Regentenpflichten vernachlässigt, macht er sich, gerade wegen der Wichtigkeit seiner Pflichten, im höchsten Grade verantwortlich. Der so oft citirte, aber auch so oft missverstandene Satz: »the king can do no wrong« bedeutet nicht, dass der König überhaupt nicht Unrecht thun könne; vielmehr ist es unzweifelhaft, dass, wenn der König verfassungswidrig und ungesetzlich handelt, er Unrecht begeht. Der Satz sagt nur: Wenn der König Unrecht thut, so verzichtet die konstitutionelle Staatsordnung aus rechtlichen und politischen Gründen darauf, die Verantwortlichkeit für seine widerrechtlichen Handlungen gegen seine Person juristisch geltend zu machen (B. I. S. 155). Das Unrecht ist vorhanden, es ist nur, im normalen Laufe der Dinge, nicht gerichtlich verfolgbar gegen den Thäter selbst. Nachdem dieser, dem ältern deutschen Staatsrechte völlig unbekannte Satz (B. I. S. 157) mit dem Begriffe der Souveränetät und der Durchführung der konstitutionellen Staatsordnung überall in Deutschland anerkannt worden war, bedurfte man einer Schutzwehr gegen diese juristische Unverantwortlichkeit des obersten Trägers der Staatsgewalt und fand diese in der Verantwortlichkeit seiner obersten Diener, der Minister. Der in allen deutschen Verfassungen ausgesprochene und geltende Fundamentalsatz des konstitutionellen Staatsrechts ist: Alle Regierungshandlungen des Monarchen bedürfen zu ihrer rechtlichen Gültigkeit der Zustimmung, bezugsweise der Mitwirkung eines Ministers, welcher durch seine Theilnahme an diesen Akten nicht blos eine moralische, sondern eine rechtliche, d. h. gerichtlich verfolgbare Verantwortlichkeit übernimmt. Dieser Satz ist aber nicht, im Sinne der französischen Doktrin, als eine Verurtheilung des Monarchen zur Unthätigkeit, als eine Herabsetzung der monarchischen Gewalt zu einem »pouvoir neutre et abstrait« aufzufassen (B. I. S. 163). Er enthält keinen Verzicht auf die Selbstregierung des Königs, er macht die Minister nicht zu selbstständigen Trägern einer eigenen Gewalt »pouvoir ministeriel«, sondern nur zu Organen, ohne welche der Monarch mit staatsrechtlicher Gültigkeit nicht handeln kann, zu dem nothwendigen Medium, durch welches der monarchische Wille der Aussenwelt

gegenüber vermittelt werden muss. Die Minister sind und bleiben auch in der konstitutionellen Staatsordnung die Diener des Königs, aber sie sind nicht blinde Werkzeuge, sondern mitdenkende und mithandelnde Staatsmänner, welche jede staatliche Massregel auf ihre Verfassungsmässigkeit und politische Zweckmässigkeit hin gewissenhaft zu prüfen und ihre Mitwirkung zu versagen haben, wenn sie ihnen verfassungswidrig, ungesetzlich oder nachtheilig für das Staatswohl erscheint. Können sie sich mit dem Monarchen über eine solche Massregel nicht verständigen, so kann derselbe sie ohne weiteres entlassen; aber auch ihnen steht der Rücktritt jeder Zeit frei.[1]

Alle Befehle, Verfügungen und Anordnungen des Monarchen bedürfen der Kontrasignatur eines Ministers, durch welche der persönliche Wille des Monarchen rechtsverbindliche Kraft erhält. Nur kontrasignirte Akte sind vollziehbar.[2] Durch die Kontrasignatur wird unzweifelhaft der kontrasignirende Minister als persönlich verantwortlich gekennzeichnet. Ein weiterer Beweis für seine Verantwortlichkeit ist nicht erforderlich. Aber damit ist keineswegs gesagt, dass nur der kontrasignirende Minister für die betreffende Regierungshandlung verantwortlich sei. Lässt sich aus andern Thatsachen und Umständen darthun, dass auch andere Minister bei dem betreffenden Akte mitgewirkt haben, obgleich sie denselben nicht gegengezeichnet haben, so kann doch auch gegen sie die Verantwortlichkeit geltend gemacht werden (vgl. besonders Zöpfl, a. a. O. §. 406). Ebenso sind die Minister für alle eigenen Regierungshandlungen verantwortlich, welche nicht vom Mon-

---

1) Das oben erwähnte bayerische Ministerverantwortlichkeitsgesetz Art. 3 spricht diesen selbstverständlichen Satz ausdrücklich aus: »Ein Staatsminister kann zu jeder Zeit um Enthebung von seiner Stelle bitten. Dieselbe darf nicht verweigert werden, wenn sie aus dem Grunde erbeten wurde, weil der König in wichtigen Regierungsangelegenheiten die Rathschläge seines Ministers nicht annehmen zu können glaubte.« Nicht unwichtig ist aber der Zusatz: »Dem auf diese Weise in Folge seiner Bitte, sowie dem aus eigenem Antriebe des Monarchen enthobenen Staatsminister bleibt sein Standesgehalt ungeschmälert.«

2) Am bestimmtesten spricht dies das erwähnte bayerische Gesetz Art. 4 aus: »Der König wird seine Regierungsanordnungen jedesmal von den Ministern oder von deren zeitlichen Stellvertretern gegenzeichnen lassen, in deren Geschäftskreis die Sache einschlägt. Ohne solche Gegenzeichnung sind die besagten Anordnungen nicht vollziehbar.« Art. 5: »Derjenige Staatsbeamte, welcher den Vollzug einer ohne ministerielle Gegenzeichnung ergangenen Regierungsanordnung des Königs auf sich nimmt, macht sich des Missbrauchs der Amtsgewalt schuldig.«

archen, sondern von ihnen selbst ausgegangen sind, ja sogar auch für die Unterlassung pflichtmässiger Handlungen. Kurz ihre Verantwortlichkeit reicht soweit, wie ihre Amtsbefugnisse reichen.

Abgesehen von der selbstverständlichen moralischen Verantwortlichkeit der Minister, welche täglich vor dem Richterstuhl der öffentlichen Meinung geltend gemacht wird, erscheint die Verantwortlichkeit der Minister theils als eine parlamentarische, theils als eine rechtliche.

Auf jene beziehen sich diejenigen Vorschriften der neuern Verfassungen, welche den Ministern zur Pflicht machen, persönlich oder durch Stellvertreter auf Verlangen der Kammern in deren Mitte zu erscheinen und die erforderlichen Aufschlüsse und Erklärungen zu geben. So wichtig diese parlamentarische Verantwortlichkeit in politischer Beziehung erscheint, so kann sie doch als ein eigentliches Rechtsinstitut, als ein Mittel des staatsrechtlichen Rechtsschutzes der Verfassung nicht betrachtet werden. Als ein solches stellt sich nur die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister dar. Diese ist entweder die gewöhnliche civilrechtliche, insofern die Minister nach gemeinrechtlichen Grundsätzen wie alle Beamten wegen widerrechtlicher Handlungen oder Unterlassungen mit privatrechtlichen Klagen vor Gericht belangt werden können, oder die gewöhnliche strafrechtliche, welche sie mit allen Unterthanen und besonders allen Beamten theilen, wenn sie sich eines gemeinen oder Amtsverbrechens schuldig machen. Aber diese allgemeine rechtliche Verantwortlichkeit reicht bei den Ministern nicht aus. Die Minister können durch Handlungen oder Unterlassungen die Rechtsordnung und das Wohl des Staates aufs äusserste gefährden, ohne dass dieselben unter ein Strafgesetz fallen. Kein Strafgesetzbuch kennt ein Verbrechen »der Verfassungs- oder Gesetzesverletzung« überhaupt. Auch lässt sich der Thatbestand eines solchen gar nicht formuliren, ohne mit den wichtigsten Fundamentalsätzen des Strafrechts in Widerspruch zu gerathen. Noch weniger können andere Verletzungen der Amtspflichten, wodurch die Sicherheit und das Wohl des Staates aufs äusserste gefährdet wird, peinlich geahndet werden. Bei allen andern Beamten tritt in diese Lücke, welche kein Strafgesetzbuch der Welt ausfüllen kann, ergänzend das Disciplinarverfahren ein.

Während das Strafrecht zur Aufrechterhaltung der Rechtsorduung dient und jedem, welcher sie verletzt, zur Genugthuung des öffentlichen Rechtsbewusstseins ein Strafübel auferlegt, bezweckt das Disciplinarrecht die Aufrechterhaltung der Dienstordnung, die Sicherung des Staates gegen gewissenlose, ungeschickte und unfähige Staatsdiener.[1] Dasselbe ist daher nur gegen Staatsdiener gerichtet, trifft nur den Staatsdiener als solchen und kennt keine peinliche Strafe. Die äusserste Massregel, welche es verhängt, ist die Entfernung aus dem Staatsdienste. Dasselbe ist seinem Grundgedanken nach vom Strafrechte so verschieden, dass Kriminal- und Disciplinarverfahren sich nicht ausschliessen, sondern nebeneinander herlaufen können, ohne miteinander in Widerspruch zu gerathen.

Das Disciplinarverfahren gegen sich verfehlende Beamte wird von der vorgesetzten Dienstbehörde eingeleitet. Voraussetzung desselben ist daher die Existenz einer vorgesetzten Dienstbehörde. Eine solche haben aber alle Beamten mit Ausnahme der Minister; denn die staatsrechtlich ausgezeichnete Stellung eines Ministers besteht eben darin, dass er die oberste Spitze eines selbstständig gestellten Verwaltungszweiges ist (B. I. S. 256). Ein Minister, welcher irgend einen andern Beamten zum Vorgesetzten hat, hört auf im staatsrechtlichen Sinne Minister zu sein, wenn er auch den Ministertitel führt. Also gerade bei den Staatsdienern, deren Amtsführung für den Staat bei weitem die wichtigste ist, deren Handlungen oder Unterlassungen aber auch die Sicherheit und das Wohl des Staates am meisten gefährden können, versagt das regelmässige Disciplinarverfahren seinen Dienst. An dessen Stelle tritt das Anklagerecht der Volksvertretung, welches dieselbe kraft ihrer überall anerkannten »custodia legum«, kraft ihres Kontrollrechts über die gesammte Staatsverwaltung auszuüben hat. Dies ist, im Gegensatze zur allgemeinen civilrechtlichen und kriminalrechtlichen Verantwortlichkeit, die besondere oder konstitutionelle Verantwortlichkeit der Minister vor der Volksvertretung.

---

1) Heffter, N. Archiv des Kriminalrechts. B. XIII. Jahrg. 1832 S. 48—87. Archiv des Kriminalrechts. Neue Folge. Jahrg. 1853 S. 422—467. Dollmann, »Amtsverbrechen und Amtsvergehen« in Bluntschli's Staatsw. B. I. S. 219–229. Vor allem jetzt Samuely, S. 87 ff.

Es handelt sich hier, wie Tocqueville treffend sagt, um »un acte administratif, auquel on a donné la solennité d'un arrêt«, um ein besonders geartetes, eigenthümliches Disciplinarverfahren. Aber die Volksvertretung ist nicht die vorgesetzte Behörde der Minister. Daher kann sie niemals ein Urtheil mit rechtlichen Folgen über dieselben fällen. Es wäre gegen das monarchische Prinzip, wenn die Volksvertretung durch ihr Urtheil einen Minister seines Amtes entheben könnte, wie deshalb alle Verfassungsvorschriften verwerflich sind, welche den Monarchen rechtlich nöthigen, auf die blosse Beschwerde der Volksvertretung hin, einen Minister zu entlassen (B. I. S. 154).

Dagegen ist es nicht gegen das monarchische Prinzip, wenn der Volksvertretung das Recht eingeräumt wird, einen Minister, welcher durch seine Handlungen Verfassung und Gesetz verletzt oder sonst die Sicherheit und das Wohl des Staates in hohem Grade gefährdet hat, bei einem unabhängigen Gerichtshofe in Anklagezustand zu versetzen, welcher nur nach dem Landesgesetze und seiner geläuterten Ansicht über das Wohl und die Sicherheit des Staates ein streng objektives, unparteiisches Urtheil über die erhobene Anklage der Volksvertretung gegen die Minister abzugeben berufen und im Stande ist.

§. 281.

Die einzelnen Bestimmungen der deutschen Verfassungen über die Ministeranklage.

1) Der Angeklagte.

Alle deutsche Verfassungen stimmen darin überein, dass den Kammern das Recht der Anklage gegen die Minister oder andere höhere Staatsbeamte zusteht, welche mit der selbstständigen Leitung eines Verwaltungszweiges betraut oder Mitglieder der obersten Centralleitung des Staates sind. Wenn einzelne Verfassungen das Anklagerecht auch auf andere Beamte ausdehnen, so entspricht dies weder dem Prinzip, noch ist es mit der Disciplin des Staatsdienstes verträglich.

Gegen alle übrigen Beamten besteht ja ausser der allgemeinen straf- und civilrechtlichen Verantwortlichkeit das Disciplinarverfahren vor den vorgesetzten Behörden. Daher genügt für die Volksvertretung das Beschwerderecht. Wenn der vor-

gesetzte Minister einer von der Kammer vorgebrachten Beschwerde gegen einen Beamten seines Ressorts wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzung oder sonstigen Missbrauchs seiner Amtsbefugnisse Abhülfe verweigert, so kann sich die Beschwerde alsdann in eine unmittelbare Anklage gegen den Minister selbst verwandeln.[1] Wenn einzelne deutsche Verfassungen, wie die von Sachsen-Coburg-Gotha, 1852, §§. 132. 160, die übrigen Staatsdiener den Ministern hinsichtlich der ständischen Anklage gleichstellen, so wird es doch überall als eine genügende Entschuldigung anerkannt, wenn der angeklagte Staatsdiener nachweist, »dass er in Gemässheit eines in gehöriger Form ihm zugegangenen Befehls der kompetenten vorgesetzten Behörde gehandelt habe«.

2) Die Anklagefälle.

Die ältern deutschen Verfassungsurkunden bezeichnen die Verfassungsverletzung als einzigen Gegenstand der Ministeranklage. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Verfassung im Ganzen oder in einzelnen Bestimmungen verletzt wird, ebenso, ob die Verfassungsverletzung in Handlungen oder Unterlassungen besteht. Viele Verfassungen verlangen Vorsätzlichkeit der Verfassungsverletzung, andere stellen der bösen Absicht »grobe Fahrlässigkeit« gleich. Neuere Verfassungsurkunden zeigen das Bestreben theils den Kreis der Handlungen, welche der Anklage unterliegen, zu erweitern, theils einzelne Handlungen neben der Verfassungsverletzung aufzuzählen; so werden z. B. »Missbrauch der Amtsgewalt, Untreue und Erpressung« genannt (Sachsen-Meiningen 1829 §. 88), so »Bestechung und Verrath« in Preussen. In dieser Aufzählung einzelner Fälle ist aber kein Fortschritt zu erkennen. Man wurde dabei von dem falschen kriminalrechtlichen Prinzip beherrscht. Wenn man dem Versuche aber näher trat, den Thatbestand der einzelnen Vergehen der Minister zu spezialisiren, zeigte sich die Unmöglichkeit desselben, weil man das Kriminal-

---

1) Richtig charakterisirt dieses Verhältniss das Staatsgrundgesetz des Fürstenthums Reuss j. L. 1852 §. 109: »Unerlaubte Handlungen oder Versehen und Nachlässigkeiten der untern Staatsdiener können der Volksvertretung zur Ausübung dieses Rechts nur Veranlassung geben, wenn deshalb bei der zuständigen höhern Behörde und zuletzt beim Ministerium vergebens Klage geführt worden ist und dieses eben dadurch, dass solches vergeblich gewesen, sich selbst einer Pflichtwidrigkeit schuldig gemacht hat.«

recht auf ein ihm nicht zugängliches Gebiet übertragen wollte. Erst als man den durchaus anders gearteten Charakter dieser Anklage durchschaut hatte, kam man zu der Einsicht, dass hier die allgemeinste Formel die richtigste sei. Als annähernd richtige Formulirung kann der §. 4 des Gesetzentwurfes über die Verantwortlichkeit der Reichsminister betrachtet werden, welcher sagt: »Die Anklage eines Ministers kann erhoben werden wegen jeder von ihm verübten Handlung oder ihm zur Last fallenden Unterlassung, welche die Sicherheit und Wohlfahrt des deutschen Volkes gefährdet.« Während das badische Gesetz vom 20. Februar 1868 §. 67 a bestimmt: »Die zweite Kammer hat das Recht die Minister und Mitglieder der obersten Staatsbehörde wegen einer durch Handlungen oder Unterlassungen wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangenen Verletzung der Verfassung oder anerkannter verfassungsmässiger Rechte oder schweren Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates förmlich anzuklagen«, sagt das Schwarzburg-Sondershausen'sche Grundgesetz 1857 §. 57 noch bündiger und kürzer: »Der Landtag ist befugt, gegen Mitglieder des Staatsministeriums, welche sich einer Verletzung der Verfassung oder überhaupt ihrer Amtspflicht schuldig gemacht haben sollten, Anklage zu erheben.« Wenn es sich um Erlass eines neuen Gesetzes handelt, so wird man einfach als Gegenstand der Ministeranklage zu bezeichnen haben: alle Handlungen oder Unterlassungen der Minister, welche eine schwere Verletzung der ihnen gesetzlich oder vermöge der Natur ihres Amtes obliegenden staatsdienerlichen Pflichten enthalten, »denn die Minister haben, als die höchsten Diener des Staates, nicht blos die gesetzlichen Schranken pünktlich zu beachten, sondern sind verpflichtet, ihr Amt treu zu verwalten und die ihnen zum Schutze anvertrauten Interessen des Gemeinwesens nach allen Seiten hin zu fördern«. (Verhandlungen der zweiten badischen Kammer 1831. Heft 23. S. 220.)[1]

---

1) Für eine derartige erweiterte Formulirung sprechen sich fast alle neuern ausländischen und inländischen Schriftsteller über Ministerverantwortlichkeit aus, so Cherbuliez, Théorie des garanties const. II. p. 146. R. v. Mohl, a. a. O. Buddeus, S. 22. Samuely, S. 79. O. de Kerkhove, De la résponsabilité des ministres. Brux. 1867 p. 119 ff. Bluntschli im Staatsw. B. X. S. 750 ff. Klüber, Oeffentl. Recht. S. 665, und die neuern Schriftsteller über die Reform der preussischen Verfassung: Const. Rössler, Studien zur Fortbildung der preussi-

3) Der Kläger.

Das Recht der Ministeranklage kann nicht »Jedermann aus dem Volke« ausüben. Der Schutz des einzelnen Bürgers ist in dem Beschwerderechte, wie im Instanzenzuge der ordentlichen, sowie der Verwaltungsgerichte gegeben. Würde es den Einzelnen freigegeben, wenn sie mit einer letztinstanzlichen Entscheidung dieser Behörden unzufrieden sind, die obersten Spitzen der Verwaltung mit einer Anklage anzugreifen, so würden die Minister in ihrer Amtsthätigkeit auf unerträgliche Weise gestört werden. Die Beschwerde des Einzelnen kann nur dann Veranlassung zu einer Ministeranklage abgeben, wenn sie so gewichtig ist, dass die Volksvertretung sich ihrer annimmt und, bei Erfolglosigkeit der Beschwerde, sich zur Erhebung einer Anklage bewogen findet. Nur die Volksvertretung, als die geborene Hüterin des Landesrechts, als die Vertreterin der Interessen der Regierten der Regierung gegenüber, ist berechtigt, die förmliche Ministeranklage zu erheben. Wo zwei Kammern bestehen, gehört, nach dem Grundsatze des Zweikammersystems, zur Erhebung einer Ministeranklage der übereinstimmende Beschluss beider Kammern, wenn nicht die Verfassung ausdrücklich das Gegentheil bestimmt. Da aber das Erforderniss der Uebereinstimmung beider Kammern die Ver-

---

schen Verfassung. Berlin 1863 u. 1864. B. II. S. 74. Geffcken, Reform. S. 230: »Gegenstand der Klage ist jeder Missbrauch der ministeriellen Amtsgewalt, jede Ueberschreitung der verfassungs- und gesetzmässig zustehenden Befugnisse, jede Unterlassung amtlicher Pflichten, aber auch unzweifelhaft jede Handlungsweise, welche ohne die Gesetze direkt zu verletzen, den Staat in nachweisbaren Schaden bringt.« Besonders kräftig betont eine solche Ausdehnung Bluntschli in dem Kommissionsberichte der I. badischen Kammer: »Wo der Gedanke der Ministerverantwortlichkeit in seiner politischen Bedeutung zu voller Durchführung gekommen ist, wird dieselbe auch auf gemeinschädliche Missregierung ausgedehnt. Allerdings ist eine Bestrafung im eigentlichen Sinne niemals gerechtfertigt, wenn nicht eine schwere Verschuldung gegen die Rechtsordnung verübt worden ist. Aber die Entlassung eines Beamten, wie eines andern Verwalters, ist auch da gerechtfertigt, wo derselbe zwar kein strafbares Vergehen verübt, aber durch seine Amtsthätigkeit die Interessen seines Auftraggebers, hier des Staates, schwer verletzt hat. Wie es möglich ist, dass ein schlechter Wirthschafter das ihm zur Verwaltung anvertraute Vermögen zu Grunde richtet, obwohl er nirgends gegen die Rechtsformen verstösst, so kann auch ein Minister durch seine Amtsthätigkeit einem Staate den schwersten Schaden zufügen und dessen Selbstständigkeit oder den Wohlstand der Nation zu Grunde richten, wenn er gleich alle verfassungsmässigen Vorschriften genau beobachtet. Die gemeinschädliche Politik eines Ministers ist für den Staat und dessen Bürger unter Umständen viel gefährlicher und schädlicher, als selbst eine rücksichtslose Missachtung des geschriebenen Verfassungsrechts.«

theidigung des verfassungsmässigen Rechts und des gefährdeten Landesinteresses sehr erschwert, ja bei der Zusammensetzung der ersten Kammer vielleicht unmöglich macht, so empfiehlt sich die Bestimmung der deutschen Verfassungen, welche, wie die preussische im Art. 61, jeder der beiden Kammern das Recht der Ministeranklage beilegen.

4) Gerichtshof.

Zur Entscheidung der Ministeranklagen hat man überall eine richterliche Instanz eingesetzt, welche man als »Staatsgerichtshof« bezeichnet. Nach der englischen Verfassung sind die Rollen zwischen den beiden Häusern so vertheilt, dass das Unterhaus ausschliesslich die Anklage erheben darf, das Oberhaus über dieselbe entscheidet. Diese mit der Stellung des englischen Oberhauses in der Gerichtsverfassung des Landes eng zusammenhängende Einrichtung ist in die Verfassung der Union und vieler nordamerikanischer Einzelstaaten, auch mancher europäischer Staaten übergegangen. In Deutschland hat dieselbe nirgends Eingang gefunden. Bei dem streng juristischen Charakter, welchen die deutschen Verfassungsurkunden der Ministeranklage gaben, trug man kein Bedenken, die Funktionen des Staatsgerichtshofes in mehreren Staaten dem obersten Landesgerichte zu übertragen, so in Bayern Verfassungsurkunde 1818 Tit. X. §. 6, in Baden Gesetz vom 5. Oktober 1820, in Hessen-Darmstadt Gesetz vom 5. Juli 1821 Art. 3 und 4, in Sachsen-Meiningen Verfassungsurkunde 1829 §. 88, in Kurhessen Verfassungsurkunde 1831 §. 100, in Hannover Gesetz vom September 1848 §. 103, in Preussen Verfassungsurkunde 1850 Art. 61. In Bayern wird nach dem Gesetze vom 30. März 1850 der Staatsgerichtshof bei dem obersten Gerichtshofe aus dem Präsidenten, sechs Räthen und zwölf Geschworenen gebildet. In Oesterreich wird nach dem Gesetze vom 25. Juli 1867 §. 16 der Staatsgerichtshof so gebildet, dass jedes der beiden Häuser des Reichsrathes aus den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern zwölf unabhängige und gesetzkundige Staatsbürger, welche jedoch keinem der beiden Häuser des Reichsrathes angehören dürfen, für die Dauer von sechs Jahren als Mitglieder des Staatsgerichtshofes wählt, aus denen dann durch Ablehnung und Loos ein Gerichtshof von zwölf Mitgliedern gebildet wird. In andern deutschen Staaten

wird der Staatsgerichtshof nach verschiedenartigen Regeln von dem Souverän und den Kammern gemeinsam besetzt, so in Würtemberg Verfassungsurkunde 1819 §. 196, im Königreich Sachsen Verfassungsurkunde 1831 §. 142, in Sachsen-Weimar rev. Grundgesetz 1850 §§. 51 und 52, in Braunschweig Neue Landesordnung 1832 §. 109, in Oldenburg Verfassungsurkunde 1852 Anl. III. §. 1. Dabei findet aber der Unterschied statt, dass in einzelnen Ländern der Staatsgerichtshof nur in den vorkommenden einzelnen Fällen gebildet wird, so in Würtemberg, Braunschweig und Bayern, in andern dagegen derselbe je von einem ordentlichen Landtage zum andern ernannt und eingerichtet wird. Einen neuen, beachtenswerthen Weg hat das badische Gesetz vom 20. Februar 1868 beschritten, indem das Richteramt über Ministeranklagen, welche jetzt nur noch von der zweiten Kammer erhoben werden können, der ersten Kammer als Staatsgerichtshof übertragen wird, jedoch so, dass dieselbe in Verbindung tritt mit dem Präsidenten des obersten Gerichtshofes und acht weitern Richtern, welche aus den Kollegialgerichten durch das Loos bezeichnet und der ersten Kammern beigeordnet werden (§. 67 b).

Gewiss kann für die Zusammensetzung eines Staatsgerichtshofes kein allgemeingültiges Recept verschrieben werden; doch muss folgende Anforderung festgehalten werden: Ein Staatsgerichtshof muss schon durch seine Zusammensetzung Garantien bieten, dass er weder zum Instrument der Regierung, noch zum blossen Ausdruck der jeweiligen herrschenden Parlamentspartei und der populären Strömungen werde. Da es sich bei der Ministeranklage nicht um ein juristisches Kriminalverfahren, sondern um eine politisch-disciplinare Massregel handelt, so ist eine Kombination des richterlichen Elementes mit dem politischen geboten. Es kommt nicht nur die juristische Ausbildung, sondern auch die Erfahrung der Richter in staatlichen Dingen in Betracht; sie haben nicht nur die Verfassungsartikel und Gesetzesparagraphen auszulegen, sondern auch die Gebote des Wohles und der Sicherheit des Staates zu beachten und die Handlungen von Staatsmännern im staatsmännischen Geiste zu beurtheilen. Daher wird nur eine Einrichtung und Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes, welche diese Anforderungen annähernd zu verwirklichen im Stande ist, bei einer künftigen Gesetzgebung über Ministerverantwortlichkeit Berücksichtigung verdienen.

5) Das Verfahren.

Das Verfahren kann selbstverständlich nur das akkusatorische sein. Die Volksvertretung ist dabei nicht Partei, sondern öffentliche Anklägerin. Da sie nicht in ihrer Gesammtheit den Process betreiben kann, so ernennt sie besondere ständische Kommissare, welche in ihrem Auftrage die Klage beim Staatsgerichtshofe durchzuführen haben; sie haben die Anklage einzureichen, die Beweise herbeizuschaffen und in allen Stadien des Processes selbstthätig mitzuwirken. Der Staatsgerichtshof ist an positive Beweisregeln nicht gebunden, sondern entscheidet nach seiner gewissenhaften, aus den Beweisen geschöpften Ueberzeugung.

Die Vertagung oder Schliessung des Landtages hat auf die Fortsetzung der erhobenen Anklage keinen Einfluss. Wird eine Ständeversammlung aufgelöst, bevor eine beschlossene Anklage bei dem Staatsgerichtshofe angebracht ist, so hat die neue Ständeversammlung zu beschliessen, ob sie die Anklage aufnehmen und weiter verfolgen oder den Beschluss der aufgelösten Ständeversammlung durch einen neuen entgegengesetzten Beschluss aufheben will. Ist die Anklage aber bereits erhoben, so wird die Fortsetzung derselben durch die Auflösung oder den sonstigen Wechsel der Ständeversammlung nicht gehemmt. (Zöpfl, a. a. O. §. 411.) Uebrigens können die Kammern auf die Anstellung einer sonst begründeten Anklage verzichten, so lange das Urtheil noch nicht gefällt ist. Auch ordnen die meisten Verfassungen eine besondere Verjährungsfrist für derartige Anklagen an.

6) Urtheil.

Der Staatsgerichtshof muss vor allem aussprechen, ob der Angeklagte sich einer Verfassungsverletzung oder einer andern die ständische Anklage begründenden Handlung schuldig gemacht oder nicht; doch darf dies Urtheil auf eine solche theoretische Erklärung nicht beschränkt werden, sondern muss das Gericht auch die rechtliche Folge seiner Verurtheilung aussprechen. Diese sollte aber nie in einer eigentlichen Strafe, sondern stets nur darin bestehen, dass der durch den Ausspruch des Gerichts für schuldig befundene seiner Stelle verlustig ist und auch in keinem Amte wieder angestellt werden kann. (Hannöversches Gesetz vom 5. September 1848 §. 103.)

Auch wo die Kammern die Anklage wegen eines im Strafgesetzbuche bedrohten gemeinen oder Amtsverbrechens erheben, haben sie doch nur die disciplinare Seite desselben zu verfolgen, während die Aburtheilung des mit der staatsdienerlichen Pflichtverletzung konkurrirenden peinlichen Verbrechens niemals dem Staatsgerichtshofe, sondern den ordentlichen Gerichten überwiesen werden sollte. Dass das österreichische Gesetz vom 25. Juli 1867 §. 23 dies trotzdem dem Staatsgerichtshofe zuweist, zeigt, dass dasselbe das richtige Prinzip nicht so klar erfasst hat, wie das badische vom 20. Februar 1868 §. 67 c, welches durchaus korrekt verfügt:

»Wird ein Minister oder ein Mitglied der obersten Staatsbehörde beschuldigt, zugleich mit den in §. 67a erwähnten Verletzungen oder auch ohne eine solche, ein Staatsverbrechen oder ein gemeines Verbrechen durch Missbrauch seines Amtes begangen zu haben, so ist die zweite Kammer befugt, zu beantragen, dass der Staatsgerichtshof den Beschuldigten wegen dieses Vergehens vor das zuständige ordentliche Strafgericht zur Aburtheilung verweise.«

Ferner kann bei Ministeranklagen auch die Entschädigung, sei es des Fiskus, sei es von andern durch die rechtswidrigen Handlungen oder Unterlassungen der Minister geschädigten Personen zur Sprache kommen. Auch hier soll der Staatsgerichtshof, seiner ganzen Stellung nach, nicht berufen sein, auf Entschädigung zu erkennen, vielmehr sind derartige Streitfragen ebenfalls an die ordentlichen Gerichte zu verweisen.

Solange man noch den strafrechtlichen Charakter der Ministeranklage festhielt und die Minister auch zu peinlichen Strafen verurtheilt werden konnten, legte man grossen Werth darauf, das Begnadigungsrecht verurtheilten Ministern gegenüber aufzuheben oder wenigstens zu beschränken. Auch die meisten deutschen Verfassungen enthalten dahin einschlagende Bestimmungen, von denen einige das Begnadigungsrecht dahin beschränken: »dass ein auf Anklage der Kammern zur Entsetzung verurtheilter Minister zwar hinsichtlich der Strafe begnadigt werden, jedoch nicht im Dienste bleiben, noch darin wieder aufgenommen werden kann«. Sobald man aber den strafrechtlichen Gesichtspunkt der Ministeranklage aufgiebt, so kann auch von einer Begnadigung des verurtheilten Ministers nicht mehr die Rede sein; denn der Gerichtshof spricht, als rechtliche Folge der Verurtheilung, über-

haupt keine Strafe aus, sondern konstatirt nur, dass der Verurtheilte infolge schwerer Verletzungen der Verfassung oder sonstiger Amtspflichten unfähig oder unwürdig ist, fernerhin seinen Ministerposten oder ein sonstiges Staatsamt zu bekleiden. Ein solches Urtheil ist zwar nicht unabänderlich, kann aber nicht einseitig vom Monarchen, sondern nur durch einen Akt der gesetzgebenden Gewalt wieder aufgehoben werden. Mit dem Durchdringen dieser richtigen Auffassung werden die Artikel der deutschen Verfassungen, welche das Begnadigungsrecht des Monarchen zu beschränken beabsichtigen, obsolet werden und an ihre Stelle wird der Satz des badischen Gesetzes §. 67a treten: »Im Falle der Verurtheilung ist die Entlassung des Verurtheilten aus dem Staatsdienste zu erkennen. Diese Folge der Verurtheilung kann nur auf Antrag oder mit Zustimmung der Stände wieder aufgehoben werden«.

§. 282.

Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage nach heutigem preussischen Staatsrechte.

Grundsätzlich steht die preussische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 in Betreff der Unverantwortlichkeit des Königs und der Verantwortlichkeit der Minister ganz auf dem oben entwickelten Standpunkte aller konstitutionellen Staaten: Art. 43 lautet: »Der König ist unverletzlich.« Art. 44: »Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.« In welchem Sinne diese Artikel zu verstehen sind, dafür geben die Worte der königlichen Proposition V. den besten Kommentar: »Dass die Verantwortlichkeit der Minister ein Korrelat der Unverletzlichkeit des Königs ist, wird im Art. 42 (jetzt Art. 44) ausgesprochen. In dem Titel von den Ministern ist die Stelle auszudrücken, gegen wen diese Verantwortlichkeit eintritt. Ueber die an sich unzweifelhafte Verantwortlichkeit der Minister dem Könige gegenüber, welcher sie jeder Zeit entlassen kann, bedarf es weiterer Festsetzungen nicht; dagegen kann

die Verantwortlichkeit dem Lande gegenüber nur durch dessen Vertreter, die Kammern, in Anspruch genommen werden, worüber Art. 59 (jetzt 61) die erforderliche Festsetzung mit Hinweisung auf ein Spezialgesetz enthält.«

Selbstverständlich besteht auch in Preussen der Volksvertretung gegenüber die obenerwähnte parlamentarische Verantwortlichkeit, d. h. die den Ministern obliegende Pflicht in den Sitzungen der Volksvertretung zu erscheinen und derselben die nöthigen Auskünfte und Aufschlüsse zu ertheilen. Nach Art. 60 der Verfassungsurkunde haben die Minister, sowie die von ihnen abgeordneten Staatsbeamten Zutritt zu jeder Kammer und müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden. Jede Kammer kann aber auch die Gegenwart der Minister verlangen. Die parlamentarische Verantwortlichkeit erhält aber erst Kraft und Bedeutung, wenn zu ihr die oben charakterisirte besondere rechtliche Verantwortlichkeit im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts tritt. Die preussische Verfassung hat auch diese anerkannt. Der entscheidende Art. 61 sagt: »Die Minister können durch Beschluss einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrathes angeklagt werden. Ueber solche Anklage entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten. Solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen, treten dieselben zu obigen Zwecken zusammen. Die nähern Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen werden einem besondern Gesetze vorbehalten.« Durch Art. 49 wird das Begnadigungsrecht des Königs in Betreff verurtheilter Minister beschränkt: »Der König hat das Recht der Begnadigung und Strafmilderung. Zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurtheilten Ministers kann dieses nur auf Antrag derjenigen Kammer ausgeübt werden, von welcher die Anklage ausgegangen ist.«

Obgleich so die preussische Verfassungsurkunde den Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit anerkennt und die Grundlagen für ein Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit feststellt, so hat sich doch die Verheissung des Art. 61 Al. 2: »Die nähern Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Ver-

fahren und über die Strafen werden einem besondern Gesetze vorbehalten«, bis jetzt nicht erfüllt. Zwar ist von hervorragenden Juristen behauptet worden, dass eine Ministeranklage auch ohne das in Al. 2 des Art. 61 vorgesehene Spezialgesetz wegen der in Al. 1 dieses Artikels hervorgehobenen Verbrechen schon jetzt durchgeführt werden könne, doch muss in Abrede gestellt werden, dass bis zum Erlass eines solchen Gesetzes von Seiten der Volksvertretung eine Anklage gegen Minister erhoben werden kann, weil Art. 61 Al. 2 ausdrücklich ein Spezialgesetz über die Fälle der Verantwortlichkeit, das Verfahren und die Strafen vorbehalten hat und weil man zur Ergänzung der mangelnden Bestimmungen nicht solche Gesetze heranziehen kann, welche auf das Kriminalverfahren vor den gewöhnlichen Gerichten, nicht aber auf die Fälle der von dem regelmässigen Kriminalverfahren durchaus abweichenden Ministeranklage berechnet sind.

Uebrigens hat die preussische Regierung zu verschiedenen Zeiten anerkannt, dass ihr die Verpflichtung obliege, das Ihrige zu thun, damit die Verheissung des Art. 61 Al. 2 endlich zur Wahrheit werde. Schon in der Sitzungsperiode 1850—51 legte das Staatsministerium einen »Gesetzentwurf, betreffend die Fälle der Verantwortlichkeit, in welchen Minister durch die Kammern angeklagt werden können, das dabei zu beobachtende Verfahren und die zur Anwendung kommenden Strafen« vor. Trotz eingehender Berathungen in beiden Häusern wurde der Entwurf abgelehnt. In der Sitzungsperiode von 1861 beschloss das Abgeordnetenhaus »gegen die Staatsregierung die Erwartung auszusprechen, dass sie in Ausführung des Art. 61 der Verfassungsurkunde ein Gesetz betreffend die Verantwortlichkeit der Minister den Häusern des Landtages in der nächsten Session vorlegen werde«. In Folge dieser Aufforderung wurde in der Session von 1862 von der Staatsregierung, durch den damaligen Justizminister v. Bernuth, ein Gesetzentwurf eingebracht, welcher indess nicht in Ausführung der Verfassungsartikel, sondern mit Abänderung der Art. 49 und 61 der Verfassungsurkunde gefasst ist. Aber auch dieser Entwurf gelangte nicht zur Annahme. Ebensowenig war der in der Session von 1863 im Abgeordnetenhause eingebrachte Antrag, »einem beigefügten Entwurfe eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes die Zustimmung zu ertheilen« von Erfolg, obgleich das Abgeordnetenhaus auch diesen Entwurf mit unwesentlichen

Aenderungen annahm.[1] In der nun eintretenden Konfliktsperiode war natürlich von einer Ausführung dieser verfassungsmässigen Verheissung keine Rede mehr.

So besteht bis jetzt in Preussen der widerspruchsvolle Zustand, dass die Verfassung die Ministerverantwortlichkeit grundsätzlich anerkennt, auch die Fälle der Verantwortlichkeit aufführt, den Kläger, sowie den Gerichtshof bestimmt, dass aber trotzdem der Volksvertretung jedes Rechtsmittel fehlt, die Verfassung selbst gegen die schwersten Verletzungen und die gefährlichsten Angriffe zu vertheidigen.[2] Dieser Zustand bedarf einer Abhülfe und diese ist gerade in einer solchen Zeit am besten zu gewähren, wo ein friedliches Einverständniss zwischen Regierung und Volksvertretung besteht und die praktische Anwendung eines solchen Schutzmittels der gefährdeten Verfassung in weiter Ferne liegt. Während die ältern Theoretiker den Werth der Ministerverantwortlichkeit und der Ministeranklage allerdings überschätzten, ist in neuerer Zeit eine Unterschätzung dieses Instituts eingetreten, welche auf einer mangelhaften staatsrechtlichen und politischen Auffassung der konstitutionellen Rechtsordnung beruht. Die Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes ist nur eine Realität, wo sie durch die Verantwortlichkeit seiner höchsten Diener gedeckt wird, ja sie ist nach den Grundsätzen des Rechtsstaates ohne dieselbe

---

1) Auf diesen Entwurf beziehen sich die beachtenswerthen Bemerkungen von R. E. John, Kritik des preussischen Gesetzentwurfes über die Verantwortlichkeit der Minister nebst einem Gegenentwurfe. II. Aufl. Leipzig 1863.

2) Der Verfasser der Studien über die preussische Verfassung (Frhr. v. Stockmar) in Aegidi's Zeitschr. sagt B. I. S. 182: »Das Spezialgesetz ist theils an den Kammern, theils an der Regierung gescheitert. Und so ist die preussische Verfassung in Bezug auf die Strafsanktion gegen die gefährlichsten Uebertreter, die Minister, nicht nur von Haus aus lex imperfecta (denn die Verweisung auf ein Spezialgesetz ist eben nur die Forderung und Verheissung einer Sanktion, nicht eine wirkliche Sanktion), sondern dieser Mangel ist auch bis jetzt nicht ergänzt.« Gneist sagt über diesen Zustand in seiner Schrift Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 189: »Der Grundsatz der Ministeranklagen, also der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit, ist im Art. 61 der Verfassungsurkunde ausgesprochen, jedoch von Bedingungen abhängig gemacht, welche nicht zur Ausführung kamen. Die lex imperfecta wirkt aber schlimmer als gar kein Gesetz; denn die thatsächliche Unverantwortlichkeit neben einer grundsätzlich ausgesprochenen, rechtlich ohnmächtigen Verantwortlichkeit wird nur der Titel zu noch weiterer Ausdehnung der Ministergewalten und wirkt als Abschwächung der moralischen Verantwortlichkeit. Die Uebersetzung aus fremden Verfassungen hat den Erfolg gehabt, jede beliebige Auslegung der Verfassung zu einem ziellosen Streite zwischen Ministerium und Kammern zu machen, in welchem der eine Theil stetig zu handeln, der andre Theil stetig zu protestiren hat.«

geradezu undenkbar. Jeder, welchem vom Staate eine öffentlich-rechtliche Befugniss anvertraut ist, muss für deren Ausübung nicht blos moralisch, sondern rechtlich verantwortlich sein. Dies gilt vom untersten Beamten der Exekutive so gut, wie von den höchsten Spitzen der gesammten Staatsverwaltung. Nur dass diese Verantwortlichkeit auf verschiedene Weise geltend gemacht wird. Während bei allen andern untergeordneten Beamten der Staatsgewalt das Verfahren vor den Gerichten und die Disciplinargewalt der vorgesetzten Behörden eine hinreichende Bürgschaft giebt, fehlt es, den höchsten und einflussreichsten Staatsdienern gegenüber, da sie keinen verantwortlichen amtlichen Vorgesetzten haben, in der regelmässigen Diensthierarchie, an einem Organe, welches sie wegen Verletzung der Verfassung und schwerer Gefährdung der Sicherheit und der Wohlfahrt des Staates zur Rechenschaft ziehen könnte. Da die Bedeutung der Verfassungsurkunde aber gerade darin besteht, dass sie die Rechtssphäre der verschiedenen Organe gegeneinander absteckt, so kann die endgültige Auslegung derselben bei Verfassungsstreitigkeiten niemals Einem Organe einseitig anvertraut werden. Würde man die letzte Entscheidung über den Sinn jedes Verfassungsartikels dem Monarchen allein überlassen, so würde man virtuell den Absolutismus, würde man der Volksvertretung diese Befugniss einräumen, die Volksherrschaft proklamiren. Nur wenn man einen Gerichtshof errichtet, welcher weder von der Herrschaft der jeweiligen Kammermehrheit, noch von den Weisungen der Regierung abhängig ist, kommt auch in diesen höchsten Regionen des Staatslebens der grosse Grundsatz des Rechtsstaates zur Geltung, dass es auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts keinen Punkt geben darf, welchem es an dem entsprechenden Rechtsschutze fehlt.

Mag man die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister noch so hoch stellen, so ist sie doch nur da von einer entsprechenden Wirksamkeit, wo der Volksvertretung für den äussersten Fall nicht blos die Bitte, Beschwerde, Adresse, Resolution, sondern ein wirksames Rechtsmittel zu Gebote steht. Mag man in England seit länger als einem halben Jahrhundert keine Ministeranklage mehr angestellt haben, weil sie dort durch die Herrschaft des s. g. parlamentarischen Systems überflüssig geworden ist (»the days of impeachment are gone«), so würde doch niemals das englische Unterhaus diese mächtige Waffe aus der Hand geben. Das richtig

erfasste Prinzip der Ministerverantwortlichkeit ist kein Ausfluss der Volkssouveränetät und führt auch nicht zur Parlamentsherrschaft, sondern hat gerade im Gegentheil seine wahre Bedeutung nur da, wo der Schwerpunkt der Regierung unverrückt in der Krone liegt, wo aber der König die in ihm vereinigte Staatsgewalt nur nach Verfassung und Gesetz ausüben darf.

Die rechtliche Ministerverantwortlichkeit ist nicht nur »der Schlussstein der Beamtenverantwortlichkeit«, sondern des Rechtsstaates überhaupt; sie ist die höchste Garantie des öffentlichen Rechtszustandes; ohne sie sind die Verfassung und die verfassungsmässigen Rechte jedem Gewaltmissbrauche preisgegeben, ohne sie bleibt das gesammte öffentliche Recht eines Volkes eine lex imperfecta.

Ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz, welches vom richtigen staatsrechtlichen und politischen Gesichtspunkt ausgeht, ist zwar nicht eine Panacee für alle Krisen und Krankheiten des Staatslebens, immerhin aber ein unentbehrliches Korrelat der konstitutionellen Staatsordnung; sein Vorhandensein wird seine Anwendbarkeit sicher stellen und zugleich seine Anwendung entbehrlich machen. Treffend charakterisirt Bluntschli, unter dessen massgebendem Einflusse das neueste Ministerverantwortlichkeitsgesetz in Baden zu Stande gekommen ist, die Aufgabe eines solchen Gesetzes: »Es muss dem Missbrauch der Gewalt eine starke Schranke ziehen und zugleich den vollen Gebrauch der Autorität im Interesse des Staates schützen. Es muss die Minister gegen ungehörige Zumuthungen einflussreicher Personen und Klassen decken und zugleich im Verhältnisse zu ihren Untergebenen stärken und ihren Anordnungen Nachdruck verschaffen. Das Verfassungsrecht soll in demselben eine wirksame Garantie finden und die Volksfreiheit eine kräftige Stütze. Aber auf der andern Seite darf es die Würde der Staatsämter nicht dem Parteihasse und der Parteileidenschaft zum Opfer bringen und darf nicht die leitenden Staatsmänner daran hindern, alles das zu thun, was die Staatswohlfahrt gebieterisch verlangt.«

§. 283.

Rechtsschutz der Landesverfassungen durch das Reich.*

Die gegenwärtige Reichsverfassung enthält nur eine hierher gehörige Bestimmung, nämlich im Art. 76 Al. 2:

»Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat, auf Anrufen eines Theiles, der Bundesrath gütlich auszugleichen, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen.«

In der Regel kann sich demnach das Reich mit den Verfassungsstreitigkeiten der Einzelstaaten nur auf Anrufen beschäftigen. Ein Einschreiten ex officio würde indessen dann begründet sein, wenn die Regierung in einem Einzelstaate durch einen solchen Verfassungsstreit verhindert werden sollte, dem Reiche gegenüber ihre verfassungsmässigen Pflichten zu erfüllen, z. B. ihre Matrikularbeiträge zu bezahlen. In diesem Falle würde die Reichsgewalt sogar zu Exekutionsmassregeln nach Art. 19 der Reichsverfassung berechtigt sein. Wo dagegen Verfassungsstreitigkeiten innerhalb der Einzelstaaten das Reich nicht berühren, hat die Reichsgewalt abzuwarten, bis sie von einem der streitenden Theile angerufen ist.[1] Als solche sind sowohl die Regierung, wie die Volksvertretung anzusehen. Voraussetzung einer solchen Anrufung ist, dass das innere Staatsrecht des betreffenden Einzelstaates nicht selbst verfassungsmässige Mittel zur Erledigung eines solchen Streites bietet, wie dies z. B. in Oldenburg, Mecklenburg, Braunschweig der Fall ist. Jedenfalls müssen diese Mittel erschöpft sein, ehe das Reich einem solchen Anrufen Gehör geben kann. Zunächst versucht der Bundesrath die gütliche Ausgleichung

---

*) Verhandlungen des verfassungsgebenden Reichstages S. 658—666; 670—675 und 727. Verhandlungen des Reichstages 1869 S. 910—940, Aktenstücke Nr. 155. S. 515—519. Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes. Tübingen 1870. S. 325 ff. P. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. B. I. S. 270 ff.

1) Darin liegt ein Vorzug dieser neuen Einrichtung vor dem ehemaligen Bundesschiedsgerichte (B.-B. vom 30. Oktober 1834), welches nur in Thätigkeit treten konnte, wenn eine Vereinbarung über dessen Anrufung zwischen der Regierung und den Ständen stattgefunden hatte und welches deshalb niemals zur Anwendung gelangte, ein »todtgeborenes Kind« blieb. H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Th. II. §. 279. S. 781.

zwischen den streitenden Theilen, welche noch nicht den Charakter eines Rechtsmittels hat. Erst wenn dieser Ausgleichungsversuch misslungen ist, beginnt das eigentliche Rechtsverfahren. Da man dasselbe dem Bundesrathe allein, in welchem vorzugsweise die Interessen der Regierungen vertreten sind, ohne Gefährdung der verfassungsmässigen Volksrechte nicht überlassen konnte, so kam man auf den Ausweg, die Erledigung dem Bundesrathe und dem Reichstage gemeinsam zu überweisen, indem man in der Vereinigung dieser beiden Körper das volksthümliche und das autoritative Element gleichmässig gewahrt zu haben glaubte. Man drückte dies durch die eigenthümliche Wendung aus, dass derartige Streitigkeiten im »Wege der Gesetzgebung«, d. h. durch übereinstimmenden Beschluss von Bundesrath und Reichstag zur Erledigung gebracht werden sollten. Während häufig Verwaltungsakte, welche nur mit Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages vorgenommen werden können, als Gesetze bezeichnet werden, liegt hier der bemerkenswerthe Fall vor, dass sich eine richterliche Funktion in die Form der Gesetzgebung kleidet.

Offenbar handelt es sich hier um Rechtsstreitigkeiten, welche nur nach Rechtsgrundsätzen entschieden werden können und sollen. Auch treten hier Bundesrath und Reichstag subsidiär an die Stelle anderer rechtssprechender Behörden, welche eben in der Verfassung des betreffenden Landes nicht vorhanden sind. Freilich ist es ebenso prinzipwidrig, als unzweckmässig, Rechtsstreitigkeiten Körperschaften zu überweisen, von denen die eine von Instruktionen abhängig ist, die andere unter dem Einflusse politischer Strömungen steht. In vielen Fällen wird die Einrichtung ihren Dienst ganz versagen. Wenn sich der Bundesrath bei einer Verfassungsstreitigkeit auf die Seite der Regierung stellt, der Reichstag aber der Volksvertretung Recht giebt, so kommt, da die Uebereinstimmung beider Körperschaften erforderlich ist, gar kein Beschluss zu Stande und der Verfassungsstreit bleibt unerledigt.

Ein derartiger Ausweg, Verfassungsstreitigkeiten zu erledigen, mag in den bei Gründung des norddeutschen Bundes vorhandenen Zuständen, wo alle staatsrechtlichen Verhältnisse noch im Flusse begriffen waren, seine Erklärung und Rechtfertigung finden.' Unzweifelhaft ist das deutsche Reich, welches sich »den

Schutz des in seinem Gebiete gültigen Rechts« zur wesentlichen Aufgabe gemacht hat, nach der ganzen Richtung des deutschen Volksgeistes, darauf hingewiesen, auch in höchster und letzter Instanz eine sichere, unparteiische Rechtssprechung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts herbeizuführen und dafür ein Organ zu schaffen, welches durch seine Rechtssprüche den gesammten öffentlichen Rechtszustand innerhalb des Reiches, also auch die Landesverfassungen, gegen widerrechtliche Angriffe erfolgreich zu schützen im Stande ist. Erst dadurch wird das Rechtsbewusstsein der Nation zur vollen Befriedigung gelangen und der mächtige deutsche Reichsstaat in Zukunft auch zum vollendeten Rechtsstaate heranreifen.

Register.

A.

Abdankung des Königs I. 229 f.
Abfahrtsgeld I. 388.
Abgaben, öffentliche II. 369.
Abgeordnete, preussische, rechtliche Stellung ders. II. 162 ff.
Abgeordnetenhaus, Recht desselben bei Festsetzung des Etats II. 447 ff.
—— Zusammensetzung dess. II. 156 ff.
Abiturientenexamen II. 572.
Ablösungsordnung, hannöverische I. 449. Anm. 1.
Abolition, Recht der II. 351.
Abschoss I. 387. Anm. 2.
Abstammung, Grund des Indigenats I. 361.
Abzugsgelder unstatthaft I. 387.
Accessionsrecht, religiöses; Freiheit desselben I. 404.
Accise, in den preuss. Städten eingeführt II. 413. 414. 415 ff.
Accisetarife II. 416.
Accusationsverfahren II. 355.
Achillea I. 11. 33. 55 Anm. 3. 175. 195.
Ackerbauschulen II. 634.
Adalbert, Prinz von Preussen I. 196.
Adel, hoher I. 443 f.; höherer I. 423; niederer I. 422; Ceremoniel dess. I. 444; landsässiger II. 113; im Mittelalter I. 422; in Preussen I. 424 ff.; Stellung des Adels unter dem grossen Kurfürsten I. 49; u. Friedrich d. Gr. I. 75; Rechte desselben auf Staatsanstellung I. 319.
Adelsprädikate I. 166.
Adjutum II. 414.
Administrativjustiz, französische II. 358; moderne franz. II. 865 ff.
Admiralität I. 289; kaiserliche II. 818.
Adoption ausländischer Kinder I. 361; in Beziehung zur Thronfolge I. 180.
Adresse der Volksvertretung an den König II. 178.
Advocatia ecclesiae II. 704 ff.
Aera, neue preuss. von 1850 I. 117.
Aerzte, Approbation ders. II. 553; Verhältniss derselben zum Staate I. 313 f.
Agnat I. 180.
Agnation, Bedingung zur Thronfolge I. 180.
Agrargesetzgebung im engern Sinne II. 632; preussische I. 415 ff.; unter Friedrich Wilhelm III. I. 86.
Ahaus I. 440 Anm.
Ahnenprobe, stiftsmässige I. 190.
Akademie der Künste, kgl. II. 579. 580; der Wissenschaften II. 580.
Aktenversendung II. 335.
Aktivbürger I. 355.
Albrecht Achilles I. 32.
Albrecht der Bär I. 24.
Albrecht Friedrich, Herzog v. Preussen I. 42.
Albrecht, Sohn, Prinz von Preussen I. 196.
Albrecht, Vater, Prinz von Preussen I. 196.
Alexander VI., Papst, Erfinder der kirchl. Censur I. 394.
Alexander, Prinz v. Preussen I. 196.
Alliance-Traktat, erneuter I. 56.
Allmendegut II. 38. 44.
Allodifikation I. 181.
Allodifikationsedikt I. 62.
Altenstein, Minister I. 104.
Alterspräsidium des preuss. Abgeordnetenhauses II. 186.
Amendements im preuss. Landtag II. 191; nöthige Unterstützung ders. II. 191.
Amnestie II. 352 f.
Amt, auswärtiges, des deutschen Reiches I. 291. II. 832; des nord-

deutschen Bundes I. 291; preussisches I. 290.
Amtmann, als Polizeivorstand II. 56.
Amtsausschuss II. 81.
—— befugnisse I. 332ff.; Ueberschreitung derselben II. 854.
—— bezirke I. 334. II. 58; nach dem Entwurf von 1872 II. 79f.
—— charakter der Pensionirten I. 339.
—— eid I. 322.
—— entsetzung der Richter I. 345; nicht richterl. Beamten I. 346f.
—— geheimniss I. 330.
—— gemeinde, westphälische II. 57.
—— gerichte I. 286.
—— kammern I. 63. 244.
—— kompetenz I. 334.
—— niederlegung I. 328.
—— ordnung in Hannover I. 259; Johann Sigismund's I. 236.
—— organismus im Allgem. I. 233ff.
—— rangordnung I. 333.
—— titel und Uniform I. 333. 347.
—— verbrechen der Richter I. 345; Gesetz über die Untersuchung derselben von 1844 II. 852.
—— verlust I. 344f.
—— verschwiegenheit I. 330.
—— vorsteher II. 81.
—— wechsel I. 340.
Angefälle, lehnrechtliche I. 216.
Angelegenheiten, auswärtige, Departement für I. 238.
Anholt I. 440 Anm.
Anklagemonopol des Staatsanwalts II. 338f.; in der deutschen Justizgesetzgebung II. 858.
—— process II. 334. 338. 343.
—— senat des Kreisgerichts I. 285.
Anlehen, Aufnahme der II. 483f.
Ansbach I. 78; wird bayerisch I. 81. 93.
Antheilsbauern II. 45.
Antragsdelikte II. 339 Anm. 1.
Apanagen der kgl. Prinzen I. 430.
Apotheker II. 553.
Appellationsgericht zu Stettin II. 804.
—— gerichte in administrativer Beziehung I. 282.
—— gerichtsbezirk Frankfurt a. M. II. 325.
—— gerichtsbezirk Greifswalde II. 324f. 332.
—— gerichtsbezirk Kassel II. 325.
—— gerichtsbezirk Kiel II. 325.
—— gerichtsbezirk Köln II. 325. 332. 337. 344.
Appellationsprivilegien, uneingeschränkte II. 310.
—— system II. 309.
Arbeiter und Arbeitgeber, Koalitionsverbote für I. 413.
Arenberg, Herzog von I. 440 Anm. 441.
—— -Meppen, Herzogthum I. 441; II. 301.
Armee des deutschen Reiches und Preussens II. 815ff.
—— norddeutsche II. 61.
—— preussische, unter Friedrich d. Gr. I. 71.
—— preussische, unter Friedrich Wilhelm I., I. 64. 67.
—— preussische, unter dem grossen Kurfürsten I. 48.
—— preussische, unter Wilhelm I. I. 162.
—— befehle II. 268.
Armenpflege, öffentliche II. 41f.; in ländlichen Gemeinden II. 56.
—— polizei in ländlichen Gemeinden II. 56.
—— recht im Process II. 305.
—— verband, Orts- II. 41; Land- II. 42.
—— wesen der Ortsgemeinden II. 41.
Artikel, landesherrlicher, von 1523 I. 35.
Assekurationsurkunde von 1663 II. 118.
Auerswald, Ministerium I. 112 Anm. 1. 123. 124 Anm. 1.
—— Oberpräsident I. 264.
Auflagen II. 458; städtische II. 39; staatswirthschaftliche II. 469ff.
Auflassung I. 197.
Auflösung der Kammern II. 197ff.
Aufnahme neu anziehender Personen I. 389.
—— urkunde I. 361ff.
Augsburger Konfession I. 399.
August Wilhelm, Prinz von Preussen I. 78. 195 Anm. 1.
Augustin I. 405.
Ausführungsverordnungen I. 9.
Ausgaben des Staates, ausserordentl. II. 439. 455ff.; ordentl. II. 455ff.
—— Etat der II. 453ff.
Ausgangszölle II. 477.
Ausland II. 252.
Ausländer I. 352ff. 361f. II. 252.
Auslieferung von Verbrechern II. 347.
Ausnahmegerichte aufgehoben I. 387.
Ausschüsse, kollegialische, der Gemeinden II. 32.

Ausschüsse, vereinigte ständische I. 106.
Austrägalverfassung des kgl. Hauses I. 450 (Nachtrag).
Austräge der kgl. Prinzen I. 429.
Auswanderung freigegeben I. 387.
Auszeichnungen durch den König I. 166 f.
—— durch auswärtige Fürsten I. 168.
Autonomie, Recht der I. 444.
Autorrecht I. 357 Anm. 2.

B.

Bahnpolizei II. 604.
—— reglement II. 604.
Baireuth I. 78. 81. 93.
Baldus I. 208.
Baltimore, Lord I. 406.
Bank, preuss. I. 300 f. II. 462.
Banken II. 625 f.
Bankhoheit II. 625.
—— kuratorium I. 301.
—— noten eingezogen II. 621.
—— notenordnung I. 300.
Bannrecht der Gemeinden I. 45.
Basel, Separatfriede von I. 80. 92.
Bauakademie, kgl. I. 277. II. 579.
Bauermeister II. 46.
Bauerngemeinde II. 44.
—— gerichte, verdrängt II. 47.
—— legen verboten II. 629.
—— recht der Altmark I. 35.
—— stand I. 62. 75. 423 ff. II. 628 ff.; leibeigen und hörig II. 46; als Landstand II. 114.
Bauschulen II. 579.
—— wesen I. 277.
Beamte, ihre Bestallung I. 317; Bestallungsurkunde I. 322; Beurlaubung I. 330; Dienstentlassung richterlicher I. 345; nichtrichterlicher I. 346; Dienstunfähigkeit I. 348; Ehe I. 331; Eintritt in die Kammer I. 330; in den Ruhestand I. 341 f.; ihr Geschworenendienst I. 330; Pflichtverletzung I. 331; eigene Rechte I. 335 ff.; Verfolgung I. 331; Versetzung I. 340 f.; Versorgung I. 337; als Vormünder I. 331; im Verhältniss zum Gewerbe I. 329; Verwaltungs-Beamte I. 308 f.; richterliche Beamte I. 309 f.
Beamtenrecht I. 316.
—— stand I. 307.
—— thum I. 18. 160.
Beccaria II. 330.
Befragung der Gemeinde- etc. Vertretung II. 30.
Begnadigung II. 260 f.
—— eines verurtheilten Ministers II. 352. 899 f.
Begnadigungsausübungsgründe II. 353.
Begnadigungsrecht im engern Sinne II. 351; im weitern Sinne II. 349 f.
Behörden unter Friedrich Wilhelm I. I. 236 ff.
—— organisation, Stein-Hardenbergsche I. 242 ff.
Beigeordnete II. 35.
Bekenntnissfreiheit, religiöse I. 397 ff.
—— zwang I. 398.
Belagerungszustand II. 545; Gesetz über dens. II. 263. 274.
Beleihung zur gesammten Hand I. 174.
Bemerkungen, persönliche, der Abgeordneten II. 191.
Beneficium emigrationis flebile I. 399.
Bentheim, Herrschaft I. 441.
—— -Steinfurt, Fürst von I. 440 Anm. 441. 449 Anm. 1.
—— -Tecklenburg I. 440 Anm.
Bentinck, Graf I. 443.
Bentinck'scher Process I. 183 Anm.
Berg, G. H. von II. 514. 542.
Bergakademie, kgl. II. 579.
—— ämter, Ober-, I. 279. II. 649.
—— bau II. 643 ff.; Direktionsprinzip II. 646; Gesetz von 1865 II. 461. 467. 649.
—— baufreiheit II. 645.
—— hoheit II. 467.
—— mannsrecht II. 645.
—— ordnungen über das Enteignungsrecht II. 590.
—— polizei II. 649.
—— recht II. 644.
—— regal II. 461. 467. 645. 647.
—— revierbeamte II. 649.
—— staatsrecht II. 644.
—— werke II. 461.
—— werks- und Hüttendepartement I. 72.
—— werkseigenthum II. 647.
—— werksschule II. 579.
—— wesen I. 278.
—— zehnte II. 646.
Berichterstattung des preuss. Landtags II. 190.
Berlin, Friede von I. 69.
—— -Köln, Unterwerfung desselben I. 32; Kampf mit den Kurfürsten II. 23.
Berkeley, Graf I. 188.
Bernstorff, Graf I. 124 Anm. 1.

v. Bernuth, Justizminister I. 124 A. 1. II. 855.
Berufstand, öffentl. I. 421; privater I. 421.
Beschlagnahme von Papieren und Briefen I. 385.
Beschwerderecht der Unterthanen II. 851 f.
Besitznahmepatent der Krone I. 202 f.
Besoldung I. 316. 336. 348.
Bestätigungsrecht der Kriminalurtheile II. 348.
Besteuerungsrecht II. 847.
—— Entschädigungsrecht aus dems. II. 367. 401.
Bethen II. 409.
v. Bethmann-Hollweg I. 123. 124 Anm. 1. 403 Anm. 1. II. 65 Anm. 1. 724.
Betriebsreglement, allg., für d. deutschen Bahnen II. 604.
Beweisurtheil II. 321.
—— verfahren im altgerman. Process II. 320 f.
Bezirksvorsteher II. 37.
Biergeld, neues I. 36.
Bildungswesen II. 554 ff.
Bill tacked II. 434.
Birstein I. 441.
Bischöfe, Disciplinargewalt derselben in Preussen II. 743; als Stände II. 114.
Bischofssitze, kgl. II. 19.
Bismarck-Schönhausen I. 124 Anm. 1. 128. II. 798 und Anm. 1.
Bisthümer, preussische I. 105. II. 748 und Anm. 1.
Bocholt I. 440 Anm.
Bodenkreditbanken II. 625.
Bogislaus XIV. von Pommern I. 45.
Bönhasen II. 653.
v. Bonin I. 123. 124 Anm. 1.
Börsen II. 665.
Brandenburg, Ministerium I. 113.
—— Stadt I. 24. 30. II. 21.
—— Stift II. 151.
—— -Schwedt, Fürstenthum I. 56.
Brandkasse, staatl. II. 596.
Braunfels I. 441.
Breslau, Fürstbisthum II. 748 Anm. 1; Präliminarfrieden I. 68.
Briefgeheimniss I. 386.
Brieg, Fürstenthum I. 52. 68.
Brüche II. 329.
Buch, grosses, in England II. 484.
Budget, Hauptredaktion dess. I. 286.
—— rechte des Landtags II. 270; der Volksvertretung II. 428 ff. 430; in England II. 431 f.; in Frankreich II. 431 f.; in Württemberg II. 433.
Bulle de salute animarum I. 104. II. 689; Kirchenverhältn. in Preussen seit ders. II. 745 ff.
—— ad Dominici gregis custodiam II. 688.
—— provida sollersque II. 688.
—— impensa Romanorum pontificum II. 688.
v. Bülow, Erblandmarschälle in Lauenburg II. 187.
v. Bülow-Kummerow I. 264.
Bund, deutscher I. 4 ff. 128. II. 779 ff.; norddeutscher I. 4 ff. 81. 128 ff. 140. II. 781 f.
Bundesakte, deutsche I. 357 Anm. 1. II. 778.
—— bevollmächtigte, Instruktionen derselben II. 798. 799.
—— bürgerrechte, deutsche I. 357.
—— gesetzblatt, deutsches I. 6.
—— pressgesetz, prov. I. 394 f.
—— rath, deutscher und der preuss. Staat II. 797 ff.; Vorsitz in dems. II. 801; Stimmvertheilung II. 797.
—— staat, Begriff I. 140. II. 785 f.
—— versammlung von 1848 über Pressfreiheit I. 395.
Bündnisse nach deutschem Staatsrecht II. 929.
Büreaukratie, Alleinherrschaft ders. II. 3; unter Friedrich Wilhelm III. I. 83. 105.
Büreausystem I. 247. 266; bei den Regierungen II. 864.
Bürger II. 31 Anm. 1.
—— brief II. 31.
—— meister II. 21. 32 f. 35 ff.; als Polizeivorstand II. 56.
—— meistereien, rheinländ. II. 57.
—— recht II. 31.
—— stand, Entstehung dess. II. 20; unter Friedrich d. Grossen I. 76. I. 423 ff.
—— vermögen II. 38.
—— versammlungen abgeschafft II. 32.
Russen II. 328.
Bütow, Herrschaft I. 50. 70.

C.

Camphausen, Ministerium I. 111.
Carmer, Grosskanzler I. 73. II. 322.
Carpzov II. 329. 351. 684. 704 Anm. 1.
Censur I. 393 f.

Censuredikt, preuss. von 1819 I. 395.
Centenar II. 280.
Centralisation II. 2f.
Châlons, Haus I. 58 Anm. 1.
Chausseegelder II. 470.
Christian v. Baireuth I. 40. 78.
Circumscriptionsbulle II. 688.
Civilehe, Wirkung für die Succession I. 183 Anm. 1; im Jahre 1848 II. 691.
—— erbe des Königs I. 207.
—— gesetzbuch Friedrich d. Grossen I. 73.
—— liste I. 158. 168ff.; des Königs I. 430.
—— rechtspflege II. 268f. 290.
—— religion der Römer II. 674.
—— process II. 318ff.; gem. deutscher II. 321f.
—— processordnung, deutsche, Entwurf II. 327; norddeutsche, Entwurf II. 327; preussische, Entwurf II. 326ff.
Claudia von Châlons I. 58 Anm. 1.
Cocceji, Samuel v. I. 66. 68 Anm. 1. 73. 74. II. 322.
Code d'instruction criminelle II. 346.
Codex Fridericianus I. 73.
—— Fridericianus Pommeranicus, Entwurf zum II. 322.
—— Fridericianus Marchicus, Entwurf zum II. 322.
Colbert I. 247.
Conductus salvus II. 347.
Consalvi II. 746.
Consolidated fundact II. 431.
Constitutio Friderici I de regalibus II. 464.
Corpus constitutionum Marchicarum I. 10.
—— novum constitutionum Borussica-Brandenburgensium etc. I. 10.
—— juris Fridericianum I. 73. II. 322.
Cramer, Joh. Ulr. von I. 349.
Cramer'sche Theorie I. 349. II. 303.
Craven, Lady, Ehe der I. 188.
Croy, Herzog von I. 440 Anm.
Curiae provinciales II. 309.

D.

Dahlmann, Ueber Kammerauflösung II. 198.
Danzig, Republik I. 70. 79. 92.
Decentralisation II. 4.
Dechargeertheilung resp. Vertagung an d. Staatsregierung II. 502.
Decimalsystem, metrisches II. 614.
Deklaration, englische, von 1689 I. 377.
Deichverbände II. 595.
—— wesen, Gesetz über das II. 632.
Dekan der Fakultät II. 578.
Demokratie, preuss. I. 120.
Depositalwesen II. 299.
Descendentenfolge I. 180.
Deserteure I. 388.
Desertion aus dem Amte I. 347.
Diäten II. 102. 173.
—— system der Beamtenklassen I. 335f.
Dienstdauer I. 348.
—— eid I. 309. 322.
—— entlassung I. 344ff.
—— gehalt I. 349.
—— instruktion I. 324.
—— reglement für das Officierkorps I. 65.
—— unfähigkeit I. 348.
Dingleute II. 321.
Disciplinargesetze, preuss. I. 120.
—— hof I. 346.
—— untersuchung I. 344.
—— verfahren II. 850f.
Discontinuität, Princip der II. 197. 222.
Disparagium ex pacto tale I. 190.
Dispensation I. 260ff.
Dispositio Achillea I. 11.
Dispositionskasse, kgl. I. 71; Friedrich d. Gr. II. 419.
Docks II. 665.
Dohna, Grafen II. 99.
Domänen unter Friedrich Wilhelm I. I. 61. 170; unter Friedrich Wilhelm III. I. 87.
—— abtheilung I. 287. II. 458ff. 493f.
—— einkünfte unter d. gr. Kurfürsten II. 473.
—— gefälle II. 415.
—— staatseigenthum in Preussen II. 427.
Domicil II. 30; römisches I. 360.
Dorf II. 17. 43ff.
—— gerichte II. 47. 56f.
—— gerichtsbarkeit II. 45.
—— recht II. 45.
—— richter II. 47. 53.
—— verfassung, Kodifikation der II. 47f. 50.
Dortmunder Recess I. 44.
Dotation II. 456; der evangelischen Kirche II. 737f.; der katholischen Kirche II. 744.
Dreiklassensystem II. 34. 159ff.; in Preussen I. 115.

Dreiständeprincip der Kreise II. 92.
Dresden, Friede von I. 69.
Dülmen I. 440 Anm.
Düsseldorf, Kunstakademie zu II. 579.
Duisburg, Landesrecess von I. 50.
Durchlaucht, Titel I. 444 u. Anm. 2.
Dyarchie I. 230.
Dynastie I. 427.

E.

Ebenbürtigkeitsprincip I. 187; Recht der I. 443f.
Edictum Divi Marci II. 318.
Edikt vom Jahre 1807 I. 85. 381. 415.
—— 1808 I. 87.
—— 1810 I. 96.
—— 1811 I. 86. 415.
—— König Friedrich's I. I. 11.
—— König Friedr. Wilhelm I. I. 11. 61f.
—— König Friedr. Wilhelm I. v. J. 1736. I. 65; v. J. 1739. I. 62.
Ediktensammlung, akademische I. 10.
Eduard, Prinz von S.-Weimar I. 188.
Ehe, ebenbürtige I. 185ff.; hausgesetzliche, konsentirte I. 184ff.; zur linken Hand I. 190; rechtmässige, Voraussetzung der Thronfolge I. 182ff.
—— schliessung, Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen I. 391.
Ehrenämter, unbesoldete I. 318.
Ehrenbreitstein, Justizsenat zu II. 325. 332.
Ehrenzeichen I. 167.
Eichungsämter II. 614.
Eideshelfer II. 329.
Eigenthum, Unverletzlichkeit des I. 414.
Einführung in das Amt I. 322.
Eingangszölle II. 477.
Einkommensteuer, klassificirte II. 474f.
Einnahmen des Staates II. 457ff. 469ff.
Einquartierungslast II. 370.
Einschätzungssteuer II. 373.
Einspänner II. 45.
Einverleibung von Gebieten I. 363.
Einverleibungsgesetze I. 127.
Einwohner der Landgemeinden II. 50; der Städte II. 30.
Einzelrichter I. 284.
Eisenbahnen II. 600ff.; Verpflichtung gegenüber dem Militär II. 603; gegenüber der Post II. 603; Angelegenheiten I. 278; Direktorium I. 278; Gesetz von 1838 II. 601; Kommissariat I. 278; Regal II. 463; Steuer II. 476; Tarife II. 601; Privat- II. 601ff.; staatl. Beaufsichtigung II. 604f.; Staats- II. 601.
Elbing wird preussisch I. 70.
Elbzölle II. 600.
Eldena, landwirthsch. Lehranstalt zu II. 579.
Elector I. 356.
Elten I. 81.
Emission der Staatsobligationen II. 485.
Emissionskurs der Staatsobligationen II. 485.
Encyklika v. 1864 II. 755; von 1875 II. 767.
Endurtheil II. 321.
Enteignungsrecht des Staates I. 414. II. 369. 587ff. 592; Entschädigung II. 593.
Entlassung der Beamten I. 339; der Kammern II. 196f.; aus dem Staatsverband I. 364.
Entlastung der Regierung II. 497ff.
Entrepots II. 665.
Entschädigung II. 290; —sansprüche, privatrechtliche II. 367.
Entwurf eines Gesetzes II. 221.
Episkopalsystem, theokrat., in Sachsen II. 684.
Erbämter, preuss., in den Provinzen I. 165.
—— einigungsverträge Preussens mit Hohenzollern I. 196.
—— einsetzungsvertrag I. 197.
—— folgestreit, jülich-klevischer I. 42.
—— huldigung von 1663 I. 51.
—— landesmarschälle II. 187.
—— landesvergleiche v. 1755 II. 213.
—— monarchie I. 172ff.
—— ordnung Friedrich I. I. 31.
—— schaft, jülich-klevische I. 61.
—— schaft, oranische I. 58.
—— scholtisei II. 46. 53.
—— unterthänigkeit I. 82. 85. 354 Anm. 2. 381.
—— verbrüderung im Allgemeinen I. 196ff.; zwischen Sachsen, Hessen, Brandenburg I. 197f.; von 1537 I. 37.
—— vergleich, beständiger, von 1666 I. 50.
Erfurt I. 80.
Ergreifung der Person I. 384.
Erlaucht, Titel I. 444 u. Anm. 2.
Ernennung der Beamten I. 317f.; Bekanntmachung der I. 322; direkt

durch den König I. 318 Anm. 1; Bedingungen für die I. 319 f.
Ernst August, König von Hannover I. 209.
Erstgeburt, Recht der I. 175. 181. 195 ff.
Erziehungswesen II. 557 ff.
Essen I. 81.
Espen, van II. 686.
Este, Sir August von I. 185 Anm.
Etat, Aufstellung des II. 447 ff.; verschiedene Berechtigung der beiden Kammern II. 447 ff.; des deutschen Reichs II. 455; rechtliche Folgen II. 439 ff.; Zustandekommen II. 439 ff.; Nichtzustandekommen II. 441 ff.; Ueberschreitungen, qualitative u. quantitative oder eigentliche II. 439 f.; Controversen über den Begriff II. 440; als wirthschaftlicher Voranschlag II. 428 ff.
—— gesetz II. 430 ff. 443; -Entwurf II. 449; staatlicher Charakter desselben II. 436 ff.; rechtliche Folgen II. 439 ff.
Eulenburg, Graf II. 227 Anm. 1.
Eventualmaxime II. 324. 326.
Excellenz, Titel I. 167. 333 Anm. 1.
Execution des deutschen Reichs II. 814.
Executive II. 265. 270 ff.; d. deutschen Kaisers II. 800; des deutschen Reichs u. Preussens II. 812 ff.
Executivstrafen II. 271.
Exemtion II. 370 f.
Expropriation I. 414 Anm. 1. II. 369. 587 ff. 848.
Exterritorialität I. 352.

F.

Fabrik II. 661.
—— arbeiter, Bestimmungen über II. 661.
Fachbildungsanstalten II. 559; bes. 578 f.
—— kommissionen auf d. pr. Landtag II. 189 f.
Fakultät, philosophische, Bedeutung der II. 576.
—— theolog. kathol. in Preussen II. 578.
Falk, Kultusminister II. 570.
Familie, kgl., Unterhalt der I. 430.
Familienbeliebung, autonomistische I. 10.
—— fideicommissa I. 418; kgl. I. 171.
Familienoberhaupt des kgl. Hauses I. 230.
—— observanz bei Eheschliessungen I. 185.
—— rath II. 299; der Agnaten I. 191.
—— statuten I. 444 Anm. 2.
Faustpfänder II. 623 ff.
Febronius II. 686.
Fehde II. 318.
Fehrbellin, Schlacht bei I. 52.
Feldmark, städtische I. 30. II. 40.
—— polizei der Dorfgerichte II. 57.
—— polizeiordnung II. 632.
Ferdinand, Prinz von Sachen-Koburg I. 188.
Feudalsystem I. 421. II. 630.
Feudum sculteticum II. 53.
Feuerbach, A. v. II. 313 f.
Feuerordnungen II. 594.
—— polizei II. 594.
Fides publica der Beamten I. 335.
Filiaturprobe I. 182.
Finanzen, preuss., unter d. gr. Kurfürst I. 48 f.
—— Fr. Wilh. I. I. 62 f.
—— Friedr. d. G. I. 71.
—— Fr. Wilh. II. I. 80.
—— Fr. Wilh. III. I. 102.
Finanzbehörde II. 363.
—— edikt v. 1810 I. 376. II. 422.
—— entwurf II. 219.
—— gebahrung II. 487.
—— gesetze II. 219.
—— hoheit II. 458.
—— kredit II. 487.
—— minister I. 286.
—— operationen während des 7jähr. Kriegs II. 418.
—— periode II. 430.
—— recht II. 392. 395 ff.
—— recht im ält. deutschen Reich II. 402 ff.
—— recht in den deutschen Territorien II. 405 f.
—— recht in Preussen II. 411 ff.
—— vermögen II. 400. 491.
—— wesen I. 286.
—— wissenschaft II. 397.
Fischer, Fr. Chr. Jonathan II. 513.
Fischerei II. 642 f.; Gesetz über II. 643.
Fiskus I. 206. 286; Gerichtsstand dess. II. 399; Streitigkeiten mit dems. II. 360. 398.
Flotwell, Minister I. 123; Oberpräsident I. 265.
Flurzwang II. 44.
Folter II. 355.

Fora specialia II. 308.
Forensen I. 353. II. 50.
Forstakademien II. 597.
—— inspektionen I. 287.
—— lehranstalt zu Neustadt-Eberswalde I. 287.
—— meister I. 287; Ober- I. 287.
—— polizei II. 636. 640.
—— recht II. 635 ff.
—— regal II. 636.
—— revier I. 287.
—— wirthschaft II. 635 ff.
—— wirthschaftspflege II. 636.
—— wissenschaft II. 636.
Fortschrittspartei, preuss. I. 124.
Föser, Anna I. 190.
Frank, Joh. Peter II. 550.
Frauen bei der Thronfolge I. 180.
Freie I. 186 Anm. 421 ff.; schöffenbare I. 422.
Freiheit, persönliche I. 383.
Freiheitsbriefe II. 115.
—— rechte I. 377.
Freizügigkeitsgesetz I. 354. 387.
Fremde I. 352 ff.
Friedensbrüche II. 328.
—— geld II. 328.
—— genossenschaft II. 507.
—— gerichte I. 285.
—— richter II. 862; englischer I. 244.
Friedland, Schlacht bei I. 81.
Friedrich I., Burggraf v. Nürnberg I. 28. 431.
Friedrich VI., Burggraf v. Nürnberg I. 29. 30.
Friedrich I., König in Preussen I. 55 ff.
Friedrich II., der Grosse, König von Preussen I. 68 ff.
Friedrich I., Kurfürst von Brandenburg I. 30.
Friedrich II., Kurfürst von Brandenburg I. 31 f.
Friedrich III., Kurfürst von Brandenburg I. 55 ff.
Friedrich der Fette, Markgraf I. 31 f.
Friedrich Christian v. Baireuth I. 78.
Friedrich Karl, Prinz v. Pr. I. 196.
Friedrich Wilhelm I., König v. Pr. I. 60 ff. 231 ff. 242. II. 24.
Friedrich Wilhelm II., König v. Pr. I. 78 ff.
Friedrich Wilhelm III., König v. Pr. I. 80 ff.
Friedrich Wilhelm IV., König v. Pr. I. 105 ff.
Friedrich Wilhelm, der grosse Kurfürst I. 46 ff.
Friedrich Wilhelm Konstantin, Fürst v. Hohenz.-Hechingen I. 434.
Friedrich Wilhelmskanal I. 52.
Fundationsurkunde der Universität Königsberg II. 519 Anm. 1.
Fürstenberg, Fürst v. I. 441.

G.

Gabella emigrationis I. 388 Anm.
Gartenbau, Beförderung des II. 634.
Gärtneranstalt, kgl. II. 634.
Gau II. 43.
Gebäudesteuer II. 472.
Geblütsrecht I. 179.
Gebühren II. 458. 469 f.
Geburt I. 361; Ort der I. 361; Vorrechte der I. 426.
Geburtsstand I. 421. 424 ff.
Geburtsstandsverfassung I. 186 Anm.
Gegenprobe bei der Abstimmung im Landtag II. 192.
Gehalt der Staatsdiener I. 309; etatsmässiger I. 336; -stufen der Beamten I. 337; Anspruch auf Erhöhung I. 337.
Gehorsam der Beamten I. 324 ff.; der Staatsunterthanen I. 367 ff.
Geistliche, evangelische u. katholische im Verhältniss zum Staat I. 314; renitente, Strafmittel gegen dies. 766 f.
Geld II. 397; -wirthschaft I. 375. II. 397; -bill, bepackte II. 434; -wesen II. 615 ff.
Geldern I. 60. 80. 441; Kirchenverhältnisse in II. 741.
Geleit, sicheres II. 347.
Gemeinde I. 19. II. 10 ff.; deutsche, Grundrechte der II. 13; ländliche II. 56.
—— beamte, Pensionsansprüche der II. 38.
—— berechtigte II. 52.
—— bezirk II. 50.
—— genossen II. 30.
—— gesetz, sigmaringisches II. 29.
—— gesetzgebung II. 12 f.
—— haushalt II. 55.
—— mitglieder II. 50.
—— ordnungen II. 13. 27. 29; der evang. Kirche II. 723. 727 ff.
—— princip in der evang. Kirche II. 681 ff. 708.
—— recht, gemeines deutsches II. 13.
—— recht, ländliches II. 50.

Gemeindesteuern, ländliche II. 39. 55.
—— verband II. 10 ff.
—— verfassung, ländliche II. 49 ff.
—— verordnetenversammlung II. 52.
—— versammlung, länd iche II. 52 f.
—— vertretung II. 32 ff.; ländliche II. 52.
—— verwaltung II. 14. 55 f.
—— vorstand der Landgem. II. 46. 53 ff.
—— vorsteher II. 53. II. 79 f.
—— wege, öffentl. II. 598.
—— wesen I. 17.
Gemeinfreie I. 422.
Generalaccise II. 416.
—— appropriationsklausel II. 431.
—— auditoriat I. 282.
—— departement I. 238 f.
—— direktor der Steuern I. 287.
—— direktorium I. 63. 72. 87. 237.
—— discussion im Landtag II. 191.
—— domänenkommission I. 237.
—— finanzdirektorium I. 63. II. 414.
—— fiskalat u. Fr. Wilh. I. I. 241.
—— hypothek des Staates II. 485.
—— kriegskommissariat I. 63. 237. II. 413 f.
—— kontrolle der Finanzen u. der Oberrechnungskammer I. 238. 241.
—— landschulreglement II. 555.
—— oberfinanz-, Kriegs- u. Domänendirektorium I. 238.
—— postamt I. 277. II. 610.
—— postmeister II. 610 f.
—— rechenkammer I. 63. 301. II. 418.
—— schatullkasse II. 413; -direktion II. 414.
—— staatskasse I. 286.
—— superintendent II. 711. 716.
—— synode, evang. II. 722.
—— synode, ausserordentl. II. 725.
—— synodalordnung II. 728 f.
Gensdarmerie II. 273.
Georg, Prinz von Preussen I. 196.
Georg der Fromme zu Ansbach I. 40 Anm. 1.
Georg Friedrich zu Ansbach I. 40. 42.
Georg Wilhelm, Kurfürst I. 45.
Gerichte, Aufgabe der II. 290; besondere II. 308.
—— Beschränkung nach dem Gesetz von 1854 II. 854 f.
—— Competenz II. 278 ff.
—— Geschäftsrevisionen II. 347.
—— Unabhängigkeit II. 292. 301 ff. Unter-, II. 309; Ober-, II. 309.
Gerichtsbarkeit, akademische II. 578; im Mittelalter I. 234; freiwillige II. 297 f.
—— bezirke, ostrheinische I. 285; II. 324 f.
—— rheinische I. 285.
—— herrlichkeit II. 293.
—— hof für d. kirchl. Angelegenheiten II. 762 ff., bei Ministeranklagen II. 896 ff.
—— höfe des öffentl. Rechts II. 868 ff.
—— Kommissionen I. 284.
—— ordnung der preussischen Staaten I. 73. II. 323; der Altmark I. 35. 235.
—— organisation unter Friedrich dem Grossen I. 73.
—— verfahren u. Friedrich d. Grossen I. 73; Oeffentlichkeit u. Mündlichkeit II. 313 ff.
—— verfassung u. Friedr. Wilhelm I. 237; französische in Preussen I. 285.
—— verfassungsgesetz, Verhandlgn. über das II. 855 ff.
—— vollzieher II. 272.
—— wesen unter Friedrich d. Gr. I. 72.
Germain, St., Friede zu I. 52.
Gersfeld, Bezirksamt I. 127.
Gesammtministerium I. 254. 292. 294.
—— persönlichkeit I. 1. 3. 17. 131 f. 367. II. 137; der Städte II. 20.
—— wille I. 368.
Gesandte I. 255. 290; des deutschen Reichs II. 833; preussische II. 833.
Gesandtschaften I. 291.
—— schaftsrecht II. 832.
Geschäftsordnung der beiden Häuser II. 184 ff.
—— des preuss. Landtags II. 163 f.
—— der Volksvertretung II. 182.
—— revidirte von 1862 II. 186.
Geschlechter in den Städten II. 21 f.
Geschworene I. 356.
Geschworenengericht II. 336. 339 ff.
Gesellschaftsverfassung der preussischen Städte II. 25.
Gesetz I. 9. 12. 134; im Gegensatz zu Verordnung I. 176. II. 290; im constitutionellen Staat II. 137. II. 205 ff. 217. 235; materiell II. 205 ff. 208. 216; formell II. 205 ff. 209. 216.
Gesetze des preussischen Staates I. 7 ff. 326 f.; Aufhebung ders. II. 259 ff.; Dispensation von den II.

260 ff.; Erzwingbarkeit II. 208; Einführung II. 224; Kollision II. 252; Kraft, örtliche II. 251 ff.; zeitliche II. 248; rückwirkende II. 249 ff.; Mittel der Bekanntmachung II. 224; Sanktion u. Publikation II. 221 ff.; Suspensation II. 262 ff.; auswärtige II. 252; kirchenpolitische, neue II. 755 ff.; transitorische II. 207; verfassungsmässige II. 259; verfassungswidrige II. 257 Anm.
Gesetzentwurf II. 218 f.; Redaktion II. 220.
Gesetzesvorschlag II. 218 f.; geschäftliche Behandlung des II. 219 f.
Gesetzgebung des deutschen Reichs u. Preussens II. 808 ff.; Grenzen der II. 253 ff.; Delegirte II. 291; überhaupt I. 134; Omnipotenz II. 253 ff.
—— gebungskommission I. 8.
—— sammlung, offic., f. Preussen I. 10; — —en II. 223 f.
Gesinnungen der Beamten I. 319.
Gesundheitspflege II. 551.
—— polizei II. 548 ff.
Gewalt richterliche I. 134.
—— vollziehende I. 134. 268 ff.
Gewaltentheilung, Lehre von der II. 126.
Gewerbe, technische II. 649.
—— akademie, kgl. II. 579.
—— freiheit I. 87. 418. II. 422. 655 ff.
—— gerichte, errichtet II. 308.
—— ordnungen, preuss. II. 656 f.; Bestimmungen der allg. deutschen II. 657.
—— polizei I. 262. II. 660.
—— steuer II. 424. 475 f.
Gewere, gegenseitige I. 197.
Gewerke II. 650.
Gewerkschaft II. 648.
Gewichtssytem II. 613 ff.
Gewissensehe bei der Thronfolge I. 183 Anm.
Gewohnheitsrecht I. 13.
Geyer von Geyersberg, Freiin I. 191.
Glatz, Herrschaft I. 68.
Glaubensfreiheit in Deutschland I. 400 ff.
Glaubwürdigkeit der öff. Beamten I. 335.
Glücksspiele, verboten II. 585.
Gottesurtheil II. 329.
Graf II. 280.
Grafschaftsverband, englischer I. 260.
Grand livre, Inscriptionen in den II. 484.
Graumann'scher Thalerfuss II. 618.
Greifenstein I. 441.
Grenzen I. 137.
Grossfriedrichsburg I. 52.
—— industrie in Preussen II. 655.
—— kanzler I. 240. II. 845.
—— polen I. 70. 79.
Grotius, Hugo I. 208. II. 511. 590.
Grundbesitz, bäuerlicher I. 415; Bedingung f. den preuss. Landtag II. 99 f.
—— buch II. 298.
—— buchwesen II. 623.
—— eigenthum, Bedingung zur Standschaft I, 100. 414 ff.
—— gesetz über die Succession I. 200 Anm. 1.
—— herren, Gerichtbarkeit der II. 45. 56.
—— herrschaften II. 44.
—— rechte I. 144; der Staatsbürger im engern Sinne I. 377; des deutschen Volkes I. 378.
—— steuer im engern Sinne II. 472.
—— steuerkataster unter Friedrich Wilhelm III. II. 422.
—— steuerpflicht der Fürsten von Hohenzollern I. 450 (Nachtrag).
—— und Gebäudesteuer II. 471 ff.; Befreiungen von der II. 472 f.
Günther, Fürst von Schwarzburg I. 190.
Güter, bäuerliche II. 44; kulmische II. 68 Anm. 1.
Gutsbezirke II. 50. 59 ff.
—— herren, Gerichtsbarkeit der II. 45. 56.
—— herrlichkeit des märk. Adels I. 35. 39; in Preussen I. 75. 83. 415 ff. II. 628 ff.
—— herrschaften II. 59 ff.
—— unterthänigkeit in den Marken 1. 35; in Preussen I. 75. 85. 381. 415 ff.
Gymnasien II. 559. 571 ff.
Gymnasialrecht II. 572 f.

H.

Habeas Korpusakte I. 382 Anm. 1. II. 546.
Haftverbindlichkeit des Staates f. die Beamten I. 339 Anm. 1.
Halbbauern II. 45.
Halberstadt I. 47.
Halbspänner II. 45.

Halsgericht II. 328.
—— gerichtsordnung II. 329; peinliche josephinische II. 330; peinliche Karl's V. II. 329.
Handel II. 661 ff.
Handelsamt errichtet I. 277.
—— freiheit I. 103. II. 663.
—— gericht, Reichsober- II. 665.
—— gerichte II. 308.
—— gesetzbuch, deutsches II. 664 f.
—— politik II. 662. 666.
—— recht II. 664.
—— staatsrecht II. 664.
—— verträge II. 666 f. 829.
—— völkerrecht II. 664.
—— und Gewerbeangelegenheiten I. 278.
—— und Gewerbekammern II. 665.
Handgelderreichung II. 413.
Handwerk II. 660 f.; Geschichte dess. II. 650 ff.; Recht des II. 652.
Hannover annektirt I. 81.
—— Königreich I. 93.
—— Provinzialeintheilung I. 258.
Hardenberg, Fürst I. 87. 90. 99. 245 f. II. 746.
Haus der Abgeordneten II. 146; Zusammensetzung II. 156 ff.
—— der Gemeinen II. 141.
—— königl. I. 427 ff.
Hausarchiv, kgl. I. 294.
—— besitzer II. 34.
—— fideikommiss, kgl. I. 171.
—— gesetze I. 428; des Albrecht Achilles I. 11. 175; bezüglich der Eheschliessung I. 184; der königl. Familie I. 10. 174 Anm. 1; sachs. koburg-goth. I. 184 Anm. 1.
—— halt, kgl. I. 430.
—— haltsetat der Gemeinden II. 40.
—— ministerium, kgl. I. 429.
—— recht I. 385.
—— statuten, Erlass der I. 10.
—— suchungen I. 385.
—— verfassung I. 429.
—— vertrag Friedrich III. I. 55 Anm. 3.
Häuser, altfürstliche oder kurfürstl. I. 189.
—— beide, des Landtags II. 146.
—— neufürstl. oder reichsgräfl. I. 189.
Heer, reorganisirt durch Scharnhorst I. 91.
—— Stellung zum Vereinsrecht I. 412.
—— unter dem gr. Kurfürsten I. 49. II. 411 ff.
—— unter Friedr. Wilh. I. I. 64.
—— unter Wilhelm I. I. 123.
Heerstrassen II. 598.
Heerwesen II. 392.
Heimathsrecht I. 391.
Heimlichkeit des Gerichtsverfahrens II. 314.
Heinrich, Prinz von Preussen I. 195 Anm. 1.
Hermann Fried., Graf zu Hohenzollern-Hechingen I. 432.
Herrenhaus, preuss. II. 145 f.; erbliche Mitglieder II. 150. 154 f.; lebenslängliche Mitglieder II. 154 f.; Zusammensetzung II. 147 ff.
—— mitglieder, rechtl. Stellung der II. 162 ff.
Herrenkurie I. 107.
—— meisterthum I. 87 Anm. 1.
—— stand I. 186 Anm. II. 67; in der Niederlausitz II. 95; auf den Provinziallandtagen II. 98.
Herrscher, absoluter I. 133.
Herzog II. 280.
Hessen-Darmstadt, Friede mit I. 127.
—— Homburg, annektirt I. 127.
—— Nassau, Provinz I. 258.
Heydt, Frhr. von der I. 123. 124 Anm. 1.
Hochberg, Grafen I. 191.
Hochfreie I. 286 Anm.
Hochverrath I. 157. 222.
Hofämter, pr. provinz. I. 165. 321 Anm. 1.
—— beamte I. 313.
—— chargen I. 165.
—— diener I. 313.
—— kammer, geh. II. 413 f.
—— kaplan I. 235.
—— rangreglement, preuss. I. 333 Anm. 1.
—— recht II. 45.
—— staat des Königs I. 165.
—— stätten II. 44.
—— und Lehensgericht I. 235.
Hoffmann, Joh. Gottfr. II. 411 Anm. 421.
Hohen-Limburg, Grafschaft I. 440 Anm.
Hohenlohe-Oehringen, Fürst von I. 445 Anm. 1.
—— -Schillingsfürst, Fürst von I. 445 Anm. 1.
Hohen-Solms I. 441.
—— -Solms-Lich I. 441.
Hohenstein, Grafschaft I. 442.
Hohenzollern, Abtretung an Preussen I. 431; Allodial- und Privatvermögen I. 433; Familienstatut der I. 433; Fürsten von I. 196. 431 ff.; Gerichtsstand der I. 433; Hausverfassung der I. 432; Hofkammer der I. 434; Jahresrente der I. 433.

Hohenzollern, Regierungsbezirk I. 271.
Hohenzollern-Hechingen I. 121. 431.
—— -Sigmaringen I. 121. 431; Ministerium I. 123.
Hohenzollern'scher Hausorden I. 168 Anm. 1.
Holstein-Oldenburg, Haus I. 189.
Homagialeid I. 354.
Horstmar I. 440 Anm.
Huber II. 45.
Hubertsburg, Friede von I. 69.
Humboldt, W. v. I. 99.
Hundertschaft II. 43.
Hüttenwesen I. 279.
Hyacinth, Prinz I. 58 Anm. 1.

I.

Immediatjustizkommission I. 282.
Imprimatur I. 394.
Inamobilitätstheorie I. 349.
Indemnitätsbill II. 232.
—— erklärung des Ministeriums Bismarck I. 125.
—— ertheilung II. 237.
Indigenae I. 352.
Indigenat I. 352 ff.; Bundes- I. 361. 389; des nordd. Bundes I. 358.
Individualsuccession I. 173. 175. 194.
Industrie II. 660 f.
Inkolatrechte der preuss. Provinzen I. 360.
Inländer, deutsche I. 389.
Inquisitionsprocess, geheimer I. 382. II. 334 ff.; geistlicher II. 314.
Insignien des Königs I. 164.
Instanzenzug II. 309.
Instruktionsmaxime II. 323.
Insubordination I. 327.
Insufficienz des Kammerguts II. 409.
—— nachweis II. 430 f.
Interpellation an d. Minister II. 194.
Interpretation, authentische II. 250.
Interregnum I. 202.
Invalidenwesen I. 289.
Irrenanstalten II. 55 f.
Isenburg-Birstein, Fürst von I. 441.
—— -Büdingen, (Graf) Fürst von I. 441.
—— -Büdingen in Meerholz, Graf von I. 441.

J.

Jagd II. 640 ff.
—— gesetzgebung II. 641.
—— hoheit II. 641.
—— polizei II. 641.
—— polizeigesetz II. 641.
Jagdrecht II. 640.
—— regal II. 640.
—— schein II. 642.
Jägerndorf I. 68. 417 Anm. 1.
Jagov, Matthias von II. 710.
Jahdegebiet I. 122.
Jahrmärkte II. 665.
Jakob II. 521.
Janus I., Herzog von Radziwill I. 189.
Jesuiten, Ausweisung der II. 768 Anm. 1.
Joachim Ernst von Ansbach I. 40. 78.
Joachim Friedrich von Brandenburg I. 39. 42. 236. 296.
Joachim II. Hektor von Brandenburg I. 36; wird lutherisch II. 710.
Joachim I. Nestor von Brandenburg I. 34; beschränkt d. altmärk. Stände II. 24; in kirchlicher Beziehung II. 710.
Joachimica I. 34.
Jobst von Mähren I. 27.
Johann, Markgraf von Brandenburg I. 36. II. 710.
Johann, Graf von Nassau I. 58 Anm. 1.
Johann der Aeltere von Nassau I. 58 Anm. 1.
Johann Cicero von Brandenburg I. 33.
Johann Georg von Brandenburg I. 38. 78.
Johann Sigismund von Brandenburg I. 42. 236; wird reformirt II. 713 f.
Johann Wenzel, Graf von Mansfeld I. 70.
Johann Wilhelm Friso von Nassau-Diez I. 58. 60.
Johanniterorden I. 87 Anm. 1.
Josephinismus II. 685.
Juden I. 400 und Anm. 2 ff.; Schutzrecht I. 400 Anm. 2.
Judex loci II. 46; terrae I. 235.
Judicia aulica II. 309.
Judicium II. 293.
Jülich-Berg I. 68. 93; Herzöge von I. 42 ff.
Junius' Briefe I. 393 Anm.
Jurisdictio II. 280. 293; voluntaria II. 297.
Jurisdictionskommission II. 382.
Jurisprudenz, fiskalische II. 395 Anm.
Juristen im Mittelalter II. 211 f.
—— fakultäten II. 329. 334.
Jury II. 340 Anm. 1.
Jus aggratiandi II. 351.
—— armorum s. armandae II. 815.
—— belli ac pacis II. 834 f.
—— collectandi II. 407.

Jus externum publicum II. 821.
—— mitigandi ex capite gratiae II. 351.
—— reformandi I. 399 Anm. 1; II. 696 ff.
—— singulare II. 207. 371.
—— supremae inspectionis in rebus ecclesiasticis II. 266. 700 ff.
Justi, G. H. von II. 395 Anm. 513. 520.
Justitiarien der Regierung I. 270.
Justiz, staatl. Charakter II. 300 f. 392; Funktionen der II. 293 ff.; preuss. unter Friedrich d. Grossen I. 72; Wesen der II. 289 ff.
—— und Verwaltung II. 275; Trennung derselben II. 283.
—— departement unter Friedrich Wilhelm I. I. 240 ff.
—— gesetzgebung II. 293.
—— gewalt, vollziehende II. 293.
—— ministerium unter Friedr. d. Gr. I. 72. 237. 281 ff.; Competenz I. 282 ff.
—— rath, geheimer I. 429.
—— reform unter Friedr. Wilhelm I. I. 65.
—— sachen II. 280.
—— senat zu Ehrenbreitstein I. 283. II. 325.
—— verwaltung II. 346.
—— verweigerung II. 305 f.

K.

Kabinet, geheimes I. 295 f.; für militärische Angelegenheiten I. 296.
Kabinetsminister I. 295; unter Friedr. d. Gr. I. 72. 237 ff.
—— räthe in Preussen I. 88. 295.
Kaiser, deutscher I. 429. II. 791; als Bundesfeldherr II. 793; Thronfolge II. 794 f.; Verantwortlichkeit I. 157 Anm. f.
Kaiserin I. 429.
Kameralbeamte I. 235.
—— etat II. 430.
—— wissenschaften II. 395 Anm.; Lehrstühle in Preussen errichtet II. 512.
Kamin I. 47.
Kammern, beide preussische, eingeführt I. 115 f. II. 144; vertrauliche Besprechungen II. 453; Unverletzlichkeit der Mitglieder II. 172 f; Auflösung II. 197 ff.; Entlassung II. 196 f.; Gesetzgebungsrecht II. 220.; Vertagung II. 195 f.
Kammerboten II. 403.
—— fiskus I. 169.
—— gericht I. 34. 235. 283; kaiserliches Reichs- I. 34; wird Staatsgerichtshof II. 308.
—— gerichtsordnung I. 35. 235.
—— güter unter Friedr. Wilh. I. I. 62. 170; im Mittelalter I. 235; Insufficienz I. 169; überhaupt I. 169. II. 459. 492 f.
—— justiz, unstatthaft II. 302; Deputionen, preussische II. 357. 845; unter Friedr. Wilh. I. I. 239.
—— kasse, landesherrliche II. 410.
—— knechte, kaiserliche I. 400 Anm. 2.
—— kollegium II. 409.
—— schulden II. 481.
—— zieler II. 404.
Kämmereivermögen II. 38.
Kamptz I. 208. II. 301 Anm. 304 Anm. 1. 332 f. 849.
Kant, Immanuel II. 349. 514.
Kantonsbürgerrecht I. 359 Anm. 1.
—— reglement unter Friedr. Wilh. I. I. 64. 373.
Kanzler des brandenburgischen Kammergerichts I. 235 f.
Kapitelwahl in Preussen II. 748; im Königreich Preussen II. 151.
Karl I., Graf von Hohenzollern I. 432.
Karl, Herzog von Braunschweig I. 220 Anm. 1. 229 Anm. 1.
Karl, Prinz von Preussen I. 196.
Karl VI., deutscher Kaiser I. 68.
Karl Alexander, Markgraf von Brandenburg I. 78.
Karl Friedrich von Baden I. 191.
Karl Heinrich Friso I. 60.
Karolina II. 329.
Kassationshof, französischer II. 313.
Kassel, Regierungsbezirk I. 258.
Kassenrath I. 271.
Kasten I. 421.
Katholiken I. 399.
Katholische Abtheilung des Kultusministeriums abgeschafft I. 756.
Katscher, Distrikt I. 68.
Kaufmann, Begriff II. 664.
Kaulsdorf, Enklave I. 127.
Kaution der Beamten I. 323.
Kavalleriegeld II. 415.
Ketzer I. 399. 406.
Ketzerei I. 398. II. 704 Anm. 1; Verfolgungen II. 704 Anm. 1.
Keyserling-Rautenburg, Grafen II. 99.
Kiel, Friede von I. 96 Anm. 1.

Kinder, uneheliche, bei der Thronfolge I. 182.
Kirche in Preussen I. 104; reformirte eingeführt I. 44. II. 393. 507. 555; II. 670 f. Begriff; evangelische II. 707 ff.; Besteuerungsrecht der evangel. II. 733; in vermögensrechtlicher Beziehung II. 735 f.; katholische im altpreuss. Staat II. 740 ff.; nach der preuss. Verf.-Urk. II. 750 ff.
Kirchen II. 671 Anm. 1; christliche, eingeführt im römischen Staate II. 674 f.; Freiheit ders. im Mittelalter II. 677; Oberherrlichkeit über den Staat II. 676 ff.; Reaktion gegen dies. II. 678 fi.
—— ämter, Besetzung in Preussen II. 736.
—— gemeinde II. 42.
—— gesetzgebung, evangelische, in der Neuzeit II. 712 ff.
—— hoheit II. 393.
—— hoheitrecht des Staates II. 693; überhaupt II. 694 ff.
—— ordnung, märkische I. 36; unter Jochim II. II. 519 Anm. 1; evangelische II. 713 Anm. 1; brandenburgische von 1540 II. 710.
—— politik Preussens gegenüber Rom II. 772 ff.; kirchenpolitische Gesetze, neue preuss. II. 772 ff.
—— recht, allg., im preuss. L.-R. II. 687.
—— regiment unter Joachim II. I. 36; überhaupt II. 694; landesherrliches II. 731 f.
—— staatsrecht II. 393; der Gegenwart 694 ff.
—— verfassung, evangelische, Abschluss der II. 710 ff.; in staatsrechtlicher Hinsicht II. 730 ff.
—— verfassung, presbyteriale II. 720 f.
—— verfassung, synodale II. 720.
—— verwaltung, evangel. I. 303 f.
—— visitation I. 303.
—— zucht I. 303.
Klassensteuer II. 474 f.
Klassenprivilegien I. 377.
Kleve I. 80 f.; Herzöge von I. 42.
Klodwig Karl Victor, Fürst von Hohenlohe I. 445 Anm. 1.
Kniphausen, Herrschaft I. 443.
Koalitionsverbote für Arbeiter und Arbeitgeber I. 413.
Kodifikation des preuss. Staatsrechts I. 7.
Kognaten bei der Thronfolge I. 180. 181.
Kohary, Antonie Prinzessin, Ehe der I. 188.
Kollegialität in der Gerichtsverfassung I. 237.
Kollegialsystem I. 247. 266. II. 864.
Kollision der Gesetze II. 252.
Köln, Appellationsgerichtsbezirk II. 325.
—— -Mindener Bahn II. 490 Anm. 495.
Kolonien, preussische I. 52.
Kommissarien I. 315.
Kommissionen, ausserordentl., untersagt I. 387; im preuss. Landtage II. 188 ff.
Kommunalhaushalt II. 95.
—— landtage in Preussen I. 100. II. 95.
—— landtagsverbände II. 94 ff.
—— schulen II. 42.
—— stände II. 96.
—— verbände II. 9. 58.
—— vorsteher II. 58.
Kommune II. 10.
Kompensation der Steuern unzulässig II. 398.
Kompetenzgerichtshof II. 384. 857.
—— gesetzgebung, altpreuss. II. 356; neupreuss. II. 357.
—— grenzen der ordentlichen Gerichte II. 354 ff.; zwischen dem deutschen Reiche und Preussen II. 805 ff.
—— konflikte II. 380 ff.; Entscheidungsbehörden für II. 381 f.; nach Reichsrecht II. 856 ff.
Kongregationen, geistliche II. 754; Gesetz über die II. 768 f.
König, konstitutioneller und absoluter I. 152 Anm. 1.
—— preussischer, als Bundesfeldherr I. 162.
—— Abdankung dess. I. 229 f.
—— Ehrenrechte I. 163 ff.
—— Entsagung, freiwillige, dess. I. 228 f.
—— Entsetzung I. 229.
—— als Familienoberhaupt I. 230.
—— Funktionen I. 142 Anm. 1. 152 f. 159 ff.
—— Gewalt I. 228 f.
—— Minderjährigkeit I. 214.
—— Regierungsantritt I. 201 ff.
—— Resignation I. 229 f.
—— Stellung, persönliche I. 155 ff.
—— Stellvertretung I. 211; vorübergehende I. 224 ff.
—— Unfähigkeit zur Regierung I. 214 f.

König, Unverantwortlichkeit dess. I. 155 Anm. 1.
—— Vormund dess. I. 216 ff.
Königskrönung Friedrich III. von Brandenburg I. 57.
—— pflicht I. 152.
—— recht I. 152.
—— titel, preussischer, I. 164.
—— würde, preuss., begründet I. 56.
Königsberg, Kunstakademie II. 579; Krönung zu I. 205.
Königstein, Grafschaft I. 441.
Königthum I. 149 ff.
Konkordate II. 688.
Konrad von Zollern I. 29.
Konservative Partei, preuss. I. 120.
Konsistorialverfassung II. 721.
Konsistorien I. 276; gegründet in Brandenburg II. 710 ff.
Konsolidirung der Staatsschulden II. 487.
Konstitution, preuss. I. 98.
Konsulatwesen, deutsches, I. 292.
Konsuln I. 255. II. 665 ff.
Kontingentsherrlichkeit der Landesherren II. 820.
Kontinuität, Princip der II. 196. 248.
Kontrasignatur, ministerielle I. 228. II. 889.
Kontribution II. 415. 479.
Kontrolle, nachträgliche, des Staatshaushaltes II. 497 ff.; parlamentarische II. 269.
Konventionsfuss II. 618.
Kopfschoss II. 413.
Kopfsteuer II. 413.
Körperschaften, öffentlich-rechtliche überhaupt II. 1 ff.
Koupons II. 485.
Krakau I. 79.
Kraus, Christ. Jakob II. 421.
Kredit II. 621 ff.
—— banken II. 624.
—— institute, landwirthschaftliche II. 624.
—— werk, schlesisches II. 624; in den Marken II. 116; s. g. grosses I. 36.
Kreis II. 4 ff.; nach dem Entwurf von 1872 II. 72 ff.; Oberaufsicht über den II. 91 f.
—— abgaben II. 78.
—— ausschuss I. 265. II. 76. 83 ff. 90; als Kreisverwaltungsgericht II. 873.
—— convente II. 64. 71.
—— deputirte II. 64.
—— ersatzkommission II. 72.
Kreisgerichte I. 283.
—— gerichtsdirektor I. 283.
—— gerichtskommissionen I. 284.
—— gerichtsrath I. 283.
—— hauptmann I. 273.
—— korporation II. 66.
—— ordnungen, preuss. I. 130 Anm. 1; Entwurf einer preuss. II. 9; von 1850 II. 65 ff.; nach dem Entwurf von 1872 II. 72 ff.; der sechs östlichen Provinzen II. 63 ff.; von 1872 II. 870. 873. 877.
—— polizei II. 543.
—— regierung II. 76.
—— richter II. 283.
—— sekretär I. 273.
—— sparkassen II. 72.
—— stände II. 66; Präsentationsrecht der I. 272.
—— statut II. 79. 81.
—— tag II. 67 ff. 83 ff.; Competenz II. 86 f.
—— verbände II. 8. 63 ff.
—— verordnete I. 272.
—— verwaltungsgericht II. 76. 873.
Kreise, Eintheilung in I. 259. 272 f.
Kriege: italien.-österreichischer I. 123; schlesische I. 69.
Kriegsartikel von 1713 I. 65.
—— beschädigungsanspruch II. 367.
—— departement, allgemeines I. 289.
—— dienst I. 373. 422.
—— gefälle II. 413.
—— gerichte II. 307.
—— heer I. 372.
—— herrlichkeit des Kaisers II. 820; des Königs I. 161.
—— kanzlei, geheime I. 289.
—— kommissariate I. 63.
—— metze II. 415.
—— ministerium I. 288; Abtheilungen des I. 289 ff.; unter Friedr. Wilh. I. I. 240.
—— räthe unter Friedr. Wilh. I. I. 239.
—— recht, preuss., unter dem grossen Kurfürsten I. 48; des deutschen Reiches II. 822 f. 834 f.
—— staat, preuss. I. 64.
—— und Domänenkammer I. 63. 72. 73; Gerichtsbarkeit der II. 357.
Kriminalgesetzbuch, preuss. I. 120.
—— ordnungen II. 330. 332. 336.
—— recht, gemeines II. 332. 334.
—— rechtspflege II. 286 f. 290.
Krone, kgl. I. 166; Anfall der I. 201.
Kronbeamte in Bayern I. 217 Anm. 1.
—— dotation I. 158. 171.

Kronentraktat I. 57 Anm. 1.
Kronfideikommissfond I. 107. 170f. 430. II. 460.
—— prinz I. 429.
—— prinzessin I. 429.
—— syndici II. 151.
Krönung I. 205.
Krotoschin, Fürstenthum I. 417 Anm. 1.
Krümpersystem I. 91.
Kühlwetter I. 383 Anm. 1.
Kulm, Kreis I. 92.
Kulmbach I. 78.
Kulturordnung von 1842 II. 633.
—— pflege II. 557.
—— polizei II. 557.
Kultusfreiheit I. 398.
—— ministerium unter Friedrich Wilhelm I. I. 240.
Kunstakademien II. 579.
Kuratoren der Universitäten I. 276. II. 578.
Küren II. 210.
Kurie der drei Stände I. 107.
Kurland, Haus I. 189.
Kurpfuscherei, Verbot der, aufgehoben II. 553.

L.

Ladenberg, von, Minister II. 570. 695 Anm. 1.
Land, Begriff I. 137 ff.
—— armenverband II. 95.
—— bewohner, freie I. 422.
—— dinge II. 111.
—— drosteien I. 258.
Landesadel unter Fr. Wilh. I. I. 65.
—— ämter im Königreich Preussen I. 165f. II. 151.
—— angehörigkeit I. 356ff. 360.
—— baumschule, kgl. II. 634.
—— deputation der Provinz Schlesien II. 101 Anm. 1.
—— dienstregal II. 273.
—— direktor II. 105 Anm. 1.
—— direktorium II. 105 Anm. 1.
—— freiheiten II. 115.
—— gericht, höchstes II. 310.
—— hauptmann in Schlesien II. 101 Anm. 1.
—— herr in geschichtl. Entwicklung II. 113; im Mittelalter II. 210.
—— hoheit I. 150f.
—— hoheit in geschichtl. Entwicklung II. 112.
—— hoheit bei Eheschliessungen I. 187.
Landeshoheit der Markgrafen I. 151.
—— hoheitsbehörde II. 363.
—— hoheitssachen I. 244.
—— kirche, preuss. II. 716ff.
—— kirchen, evangel. II. 709; in Preussen I. 104. 304f.
—— konstitutionen, kursächsische II. 329.
—— kulturgesetzgebung II. 632.
—— kultursachen, Revisionskollegium für I. 280.
—— meliorationen II. 634.
—— ökonomiekollegien I. 279.
—— ordnungen II. 509.
—— polizei I. 244. II. 510. 543; behörde II. 363.
—— posten II. 608f.
—— recess, klevischer I. 50.
—— schulden II. 481f.
—— staatsrecht, preussisches II. 788ff.
—— universitäten im Herrenhaus II. 152.
—— unterthanenschaft I. 354 Anm. 2.
—— vergleiche II. 115.
—— verträge I. 12.
—— verwaltung, innere I. 261f.
Landfolge I. 373.
—— frieden, ewiger II. 121. 318.
—— friedensgesetze II. 210.
—— gemeinde II. 8. 17. 43ff. 48f.
—— gemeinde unter Fr. Wilh. III. I. 87.
—— gemeinde auf dem Kreistag II. 69.
—— gemeinde, Reform der II. 79.
—— gemeindeverfassungsgesetze II. 48f.
—— gerichte II. 309; rhein. I. 285.
—— gestüte II. 634.
—— hofgerichte II. 309.
—— hofmeister II. 151.
—— lieferung II. 72.
—— rath in älterer Zeit II. 64.
—— rath unter Friedrich d. G. I. 72.
—— rath nach d. Entw. v. 1872 II. 82ff.
—— rath, Polizeiverordnungen des II. 534.
—— rath, Vorsitzender des Kreistags II. 70.
—— rathsamt I. 274.
—— recht v. J. 1721 I. 66; allg. f. d. preuss. Staaten I. 9. 74.
—— rechte im Mittelalter II. 210.
—— richter im Mittelalter I. 235.
—— sassiatus minus plenus I. 353.
—— sassiatus plenus I. 353.
—— schaften II. 96; gemeine II. 111. 113.

Landschaftsdirektoren II. 187.
—— schaftsordnung, braunschweigische I. 220 Anm. 1.
—— schaftsordnung, Georg IV. von Grossbritannien I. 220 Anm. 1.
—— schaftsreglement II. 624.
—— stände II. 22. 112 ff. 120 ff. 125; unter Fr. Wilh. I. I. 66.
—— standschaft I. 446.
—— steuern II. 407.
—— strassen II. 598.
Landtag von Berlin I. 39.
—— von Küstrin I. 39.
—— märkischer, von 1653 I. 49.
—— preuss. I. 162. II. 146.
—— preuss., vereinigter I. 107 f. 144.
—— Abstimmung auf dem II. 191 f.; Berufung u. Eröffnung II. 182 ff.
—— Eröffnungsfeierlichkeit des II. 183.
—— Formen der Geschäftsbehandlung des II. 184 ff.
—— Geschäftsordnung II. 184 ff.
—— kgl. Kommissarien auf dem II. 193 ff.
—— Konstituirung des II. 184.
—— Oeffentlichkeit des II. 192.
—— Ordnungsbestimmungen des II. 193.
—— Plenarverhandlungen d. II. 190 ff.
—— Rednerfolge auf dem II. 190 f.
—— Tagesordnung auf dem II. 190 f.
—— Veröffentlichung der Verhandlungen II. 192.
—— Versammlungsort des II. 183.
—— Vollzähligkeit des II. 184.
—— Vorsteher und Beamte beider Häuser des II. 187 f.
—— Zulassung zum Wort II. 191.
—— Zusammentritt des II. 186 f.
Landtagsabschied II. 101. 115.
—— tagsabschied von 1663 I. 51.
—— ausschüsse perman., in d. Marken II. 122.
—— ausschüsse, Selbstergänzungsrecht der II. 122.
—— kommissionen II. 188 f.
—— marschall I. 107. II. 101. 187.
—— mitglieder II. 162 ff.
—— revers v. 1602 I. 41; Joachim II. I. 36 Anm. 1.
Landtaidinge II. 111.
—— wehr I. 101.
—— wirthschaftliche Lehranstalten I. 280.
—— wirthschaftsrecht II. 627 ff.
Land- und Gerichtsfolge II. 273.
Langenselbold I. 441.
Lauenburg, Herrschaft I. 50. 70. 81. 93. 127. 363.
Lebensberuf I. 315.
—— länglichkeit der Aemter I. 315.
Legislaturperiode d. pr. Abgeordnetenhauses II. 161 f.
Legitimation unehel. Kinder I. 361. 365.
Lehengericht I. 235; Lehenpferdegelder II. 415; Lehenrecht I. 179 ff.
Lehensbesitz I. 422.
—— familiennexus I. 418.
—— herren, Obereigenthum des I. 417.
—— herrlichkeit, Wegfall der I. 181.
—— miliz I. 373. II. 121.
—— wesen I. 62. 417.
Lehrer I. 314.
—— seminarien II. 564.
—— stand II. 564.
Lehr- und Lernfreiheit der Universitäten II. 577.
Leibeigene I. 380.
Leibeigenschaft II. 628 ff.
—— u. d. gr. Kurfürst I. 49.
—— u. Fr. Wilh. I. I. 62.
—— u. Fr. Wilh. III. I. 82.
—— Aufhebung der I. 381.
Leibnitz II. 511. 580.
Leibzoll der Juden I. 400 Anm. 2.
Leihamt zu Berlin I. 288.
—— häuser II. 622 f.
Leiningen, Neu-Westerburg-, Gräfin von I. 441.
Leopold v. Anhalt-Dessau I. 190.
Leuchtenberg, Haus I. 189.
Leute, freie I. 381.
Leutenberg, Prinz u. Prinzessin von I. 190.
Lex Bajuvariorum II. 328 Anm. 1.
—— oblivionis II. 353.
Liberale, preuss. I. 120.
Lichtenberg, Fürstenthum I. 94 Anm. 2.
Liegnitz, Fürstenthum I. 52. 68; Fürstin von I. 190.
Limburg, Herrschaft I. 56.
—— Styrum, Graf von I. 192 Anm. 1.
Linealprimogenitur, agnatische I. 175. 181. 195 ff.
Lingen, Grafschaft I. 58.
Linien, königliche preuss. Haupt- I. 196.
—— königliche preuss. Special- I. 196.
Lippe, Haus I. 190.
Lippstadt I. 122.
Lokalbehörden I. 255 ff.

Lokalpolizei II. 16.
Löschordnungen II. 594.
Löser von, Erbmarschall von Kursachsen II. 187.
Lübeck II. 21.
Ludewig, Ludwig Peter von I. 68 Anm. 1.
Ludulf, Melchior von II. 408 Anm. 1.
Ludwig der Aeltere von Bayern I. 27.
—— der Römer von Bayern I. 27.
—— Friedr. Karl Prinz von Preussen I. 196.
Luise Henriette von Nassau-Oranien I. 58.
Lüneville, Friede von I. 450.
Lupold von Bebenburg II. 678.
Lutheraner I. 401.

M.

Maassen, Minister I. 104. II. 424 Anm. 1.
Macht, bewaffnete, aufgeboten II. 274.
Machtsprüche II. 303.
Magdeburg I. 47. 52. II. 21.
Magistrat II. 32. 34 ff.; Mitglieder des II. 35 f.; deren Wahl II. 36.
Magna charta I. 382 Anm. 1.
Mahl- u. Schlachtsteuer II. 425; aufgehoben II. 474. 478.
Maigesetze, preuss. II. 758 ff.
Majestätsrechte, wirkliche II. 364 f. 369. 466. 847.
—— titel I. 164 u. Anm. 1.
Majorat I. 194. 217 Anm. 2.
Mäkler II. 665.
Malberg II. 314.
Mandata de administranda justitia II. 347.
Mannsstamm bei der Thronfolge I. 181.
Mansfeld, Grafschaft I. 70.
Mantelkinder bei der Thronfolge I. 182.
Maria von Jülich I. 43.
—— Eleonore von Jülich I. 43.
—— Theresia I. 68 ff.
Marine des norddeutschen Bundes I. 161; deutsche II. 818.
—— ministerium preussisches, aufgehoben II. 818.
Mark Brandenburg, gegründet I. 23 ff.; germanisirt I. 25 f.; durch die Zollern erworben I. 29.
—— Grafen von der I. 42 ff.
—— gemeine II. 44.
—— gemeinde II. 43 f.
—— genossenschaften II. 44.
Markgrafen von Brandenburg I. 24 ff.
Marsilius de Menandrino II. 678.
Martinitag von 1810 I. 381.
Masovien I. 79.
Massenverwaltung im Konkurs II. 299.
Masssystem II. 613 ff.
Mass- u. Gewichtsordnung f. d. norddeutschen Bund II. 614.
Mass- u. Gewichtspolizei II. 614.
Matrikelkommission des Landtags II. 186.
Maximalkredit des Staates II. 487.
Mediatisirte I. 434 ff.
Medizin, gerichtliche II. 550 ff.
Medizinalverwaltung I. 275. II. 550.
Meerholz I. 441.
Mehrausgaben des Staates II. 439 f.
Meinard, Fürst von Hohenzollern-Sigmaringen I. 432.
Meisenheim I. 127.
Merkantilsystem II. 513. 654 f.
Merseburg, Kreiskonvent von II. 71; Stift II. 151.
Messen II. 665.
Metternich I. 99.
Mevius, David II. 844.
Michelau, Kreis I. 92.
Milderungsrecht des Landesherrn bei Strafen II. 351.
Militärbeamte I. 314.
—— budget I. 124 ff.
—— etat unter d. gr. Kurfürst I. 50.
—— etat unter der Regentschaft I. 123.
—— etat unter Wilhelm I. 124 ff.
—— frage unter Wilhelm I. I. 124 ff.
—— gesetzgebung, deutsche II. 810 f.
—— gewalt, ehemalige Reichs- II. 815; ehemalige Territorial- II. 815.
—— hoheit II. 815.
—— intendanturen I. 289.
—— justizdepartement I. 240. 282. II. 389.
—— novelle I. 124.
—— ökonomiedepartement I. 289.
—— pflichtige, Auswanderung der I. 388.
—— staat Fr. Wilh. I. I. 64.
Milton über Pressfreiheit I. 393 Anm.
Minden I. 47.
Minister in Preussen I. 238. 253 f.; des kgl. Hauses I. 165.
—— anklage I. 204. II. 89. 886 f. 893. 900 ff.
—— ernennung u. Entlassung II. 269.
—— konferenzen I. 254.
—— Kontrasignatur der II. 889.
—— verantwortlichkeit I. 146. II. 885 ff.; parlamentarische II. 891 f.;

rechtliche II. 890; Princip der II. 887 ff.
Ministerialen I. 422.
Ministerialjustiz unstatthaft II. 302.
—— räthe I. 251.
Ministerien überhaupt I. 249 ff.
Ministerium f. d. ausw. Angelegenheiten I. 251. 290 ff. II. 832.
—— der Finanzen I. 252. 286 ff.
—— für geistliche, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten I. 252. 275 ff.
—— für Handel, Gewerbe etc. I. 252. 276 ff.
—— des Innern I. 251. 260 ff.
—— der Justiz I. 251. 281 ff.
—— des Krieges I. 251. 288 ff.
—— für landwirthschaftl. Angelegenheiten I. 252. 279.
—— der Marine I. 252. 289.
Mirabeau II. 411 Anm. 428 Anm. 1.
Missheirath I. 186.
Misstrauensvotum der Kammern II. 269.
Mitregentschaft I. 230.
Mittelbehörden I. 255 ff.
Monarch I. 18. 133. 151 f.; Mündigkeitstermin für den I. 219 Anm. 1; Volljährigkeit des I. 223.
Monarchie I. 133. 141. 230.
Monopole in Preussen eingeführt I. 418; abgeschafft 423.
Montesquieu, Lehre von der Gewaltentheilung II. 126. 330.
Moritz von Nassau I. 58.
Mörs, Grafschaft I. 58. 80.
Motz, Minister I. 104. 265.
Mühler, Minister von II. 574.
Münden, Forstakademie zu II. 579.
Mündigkeit, Privat- I. 218.
—— Thron- I. 218.
Mündlichkeit des Gerichtsverfahrens II. 313 ff.
Münster, Stadt u. Hochstift I. 81. 93; Grafen von, Erblandmarschälle in Hannover II. 187.
Münzedikt, preuss., von 1750 II. 618.
—— fuss II. 616 ff.
—— gerechtigkeit II. 617.
—— hoheit II. 616.
—— konvention, alte II. 618; allgem. von 1838 II. 618.
—— politik II. 616.
—— prägung II. 616.
—— recht, Geschichte des II. 617 f.
—— regal II. 468. 616.
—— verfassung, preuss. II. 618.
—— vertrag von 1857 II. 618.
Münzwesen II. 615.
Murray, Auguste, Lady I. 185 Anm.
Musikinstitut, kgl. II. 579.

N.

Nachdruckverbot I. 419.
Nachsteuer I. 357 Anm. 1. 387 Anm. 2.
Nahrungsstand der Beamten I. 349.
Nassau, Diez I. 58. 60.
—— Oranien I. 57.
—— Siegen I. 58 Anm. 1.
Nationalität, deutsche I. 4.
Nationalitätsprincip I. 136.
Nationalrepräsentation I. 90. 96; Entwurf zur preuss. II. 127.
Naturalisation I. 361 f.
Naturalleistung I. 375.
—— wirthschaft II. 397.
Naturvolk I. 136.
Naumburg, Stift II. 151.
Nebenämter, Uebernahme von I. 329.
Necker II. 454.
Nessau, Friede von I. 70.
Neuenburg I. 59. 81. 94 Anm. 1. 122. 363.
Neumark I. 36.
Neuostpreussen I. 79.
Neustadt-Eberswalde, Forstakademie zu I. 287. II. 579.
Neuvorpommern I. 93. 96.
Niebuhr I. 274. II. 746.
Niederrhein, Grossherzogthum I. 94.
Nimwegen, Friede von I. 52.
Nobility, englische, Ebenbürtigkeit der I. 188.
Norddeutscher Bund I. 128 ff. 140 f. II. 781 f.
Nordhausen I. 56.
Nordmark I. 24.
Normaleichungskommission II. 615.
Normaljahr I. 399 Anm. 2. II. 697.
Nothwehr gegen Ungerechtigkeiten der Beamten I. 370.

O.

Oberamtsbezirke in Hohenzollern I. 259.
—— appellationsgerichte I. 282 und Anm. 1. II. 310; preuss. II. 311; gemeinsame II. 310 f.
—— aufsichtsrecht des Staates über Vereine I. 410. II. 266 f.
—— burggrafim Kgr. Preussen II. 151.
—— consistorium unter Fr. Wilh. I. I. 240.
—— forstmeister I. 270.
—— haus II. 144.

Oberkirchenrath, evangel. I. 303 ff. II. 268. 718.
—— kriegskollegium unter Friedrich Wilhelm I. I. 240.
—— landesgerichte I. 244.
—— marschall im Kgr. Preussen II. 151.
—— präsidenten, preussische I. 245. 263 ff. 301 ff.; Polizeiverordnungsrecht der II. 534 f.
—— räthe des Herzogth. Preussen I. 51.
—— rechnungskammer unter Friedr. Wilhelm I. I. 241. II. 417. 426. 497 ff.
—— regierungsräthe I. 270.
—— revisionsdeputation unter Friedr. Wilhelm I. I. 239.
—— revisionskollegium unter Friedr. Wilhelm I. I. 239.
—— schulkollegium unter Friedrich Wilhelm I. I. 240.
—— stände I. 36.
Oberstkämmerer in Preussen I. 165.
Obertribunal, geheimes I. 240. 282; ostpreussisches I. 283.
—— verwaltungsgericht II. 310. II. 874 ff.
—— vormundschaft II. 298.
Observanz I. 13.
Obstbaumzucht II. 634.
Occam, William van II. 678.
Oels, Fürstenthum I. 417 Anm. 1.
Oeffentlichkeit im Gerichtsverfahren II. 313 ff.
Offiziere als Staatsdiener I. 314; Stand unter Friedr. Wilhelm I. I. 65; unter Friedr. Wilhelm III. I. 91.
Oliva, Friede von I. 50.
Olmütz I. 121.
Omnipotenz des Parlaments II. 253; der Gesetzgebung II. 253 f.
Oppa I. 68.
Orange, Fürstenthum I. 58. 60.
Oranische Besitzungen I. 93.
Orb, Landgerichtsbezirk I. 127.
Orden vom schwarzen Adler I. 57; geistliche in Preussen II. 754. 768 f.; preussische überhaupt I. 167 Anm. 1; der Gesellschaft Jesu II. 768 Anm. 1.
Ordnungsstrafen II. 271.
Ortenberg I. 441.
Ortsbezirke II. 37.
—— gemeinden II. 4. 10 ff.; erweiterte 57.
—— polizei II. 14; durch den Bürgermeister gehandhabt 37; durch die Staatsgewalt gehandhabt 40; gegenwärtige in Preussen II. 529.
Ortsrichter II. 46.
—— statute II. 62.
—— verfassung II. 51.
Ostfriesland I. 52. 56. 61. 69. 81. 93. 94.
—— preussen I. 70; als Königreich I. 138 Anm. 2. 258.
Otto der Faule I. 27.

P.

Pactum fridericianum I. 78. Anm. 1.
—— gentilitium I. 56.
—— gentilitium et successorium I. 11.
Pädagogik II. 564.
Paderborn I. 80.
Papalsystem II. 750. 755 f.
Papiergeld II. 485. 619 ff.
Papstthum im Mittelalter II. 676 ff.; Reaktion gegen das II. 678 ff.
Pärie II. 145.
Paris, Cessionsvertrag von I. 81; Friede von I. 92 ff.
Parität, reichsgrundgesetzliche I. 399.
Parlament, englisches II. 791; Omnipotenz des II. 838.
Parochialgemeinden II. 42; evangel. II. 712.
Pärsgericht der Mediatisirten I. 445.
Partikularstaatsrecht, preuss. nach 1866 II. 846 ff.
Passivbürger I. 355.
Passwesen, Bundesgesetz über das I. 392.
Patow, Minister von I. 123. 124 Anm. 1. II. 631 Anm. 1.
Patrimonialgerichte, gutsherrliche II. 47; aufgehoben II. 301.
—— wirthschaft II. 430.
Patrimonium reipublicae II. 401.
Pension der Beamten I. 342 ff. 347 ff.
Pensionsanspruch I. 344; lebenslänglicher I. 348; -Fond I. 348; -Reglement I. 338. 348.
Personalistenfamilien, reichsgräfliche I. 188.
Personalprincip im Strafrecht II. 352.
—— union Preussens mit Lauenburg I. 127; mit Neuenburg I. 60; überhaupt I. 363.
Personen, Schutz u. Sicherheit der I. 379 ff.; -Steuer, klassificirte II. 425.
Persönlichkeit des Staates I. 131 f.
Pestalozzi II. 564.
Petersberg I. 56.

Pfalz-Neuenburg I. 61; -Sulzbach I. 61. 68.
Pfandbriefe II. 624; häuser II. 622 f.; recht II. 622 ff.
Pfennig, gemeiner II. 404.
Pferdezucht, Hebung der II. 634.
Pfleger, öffentliche I. 315.
Pflegeschaftswesen II. 297 f.
Pfuel, Ministerium I. 113.
Pfuscher II. 653.
Pharmakopöen II. 554.
Philibert von Châlons I. 58 Anm. 1.
Philipp Ludwig, Pfalzgraf von Neuburg I. 44.
—— Wilhelm von Brandenburg I. 56.
Placetum regium II. 685.
Placita communia terrae II. 110; provincialia II. 110.
Platen, Adolf, Graf I. 363 Anm. 1.
Plebiscit II. 260.
Polen, Theilung von I. 70. 79. 81.
Politik, Begriff II. 519; preuss. unter Friedr. Wilhelm I. I. 67.
Polizei II. 507 f. 517 ff.; Befugnisse überhaupt 530 ff.
—— abtheilung im Ministerium des Innern I. 262.
—— administrative II. 526 ff.
—— agenten, geheime II. 528 Anm. 1.
—— anwalt II. 38. 539.
—— distriktskommissarien II. 56.
—— geheime II. 528 Anm. 1.
—— gerichtliche II. 526 ff. 543.
—— Gesundheits- II. 548 ff.
—— gutsherrliche II. 530; aufgehoben II. 80.
—— hohe II. 528.
—— kreis II. 543.
—— Landes- II. 510. 543.
—— Lokal- II. 529.
—— Medizinal- II. 550.
—— niedere II. 528.
—— ordnungen I. 35. 41. II. 508.
—— richter II. 538 f.
—— Sicherheits- II. 520. 525. 540 ff.
—— Sitten- II. 557. 581.
—— staat, eudämonistischer II. 510 ff.; Reaktion gegen den II. 514 ff. I. 145 Anm.
—— strafen II. 536 ff.
—— strafrecht II. 536.
—— verordnungsrecht II. 530 ff.
—— wissenschaft II. 512. 520.
—— Wohlfahrts- II. 520. 525.
—— zwangsgewalt II. 535 ff.
Poppelsdorf, landwirthschaftl. Lehranstalt zu II. 579.
Portofreiheit des Königs etc. I. 450 (Nachtrag).
Posen, Grossherzogthum I. 92 und Anm. 2.
Post II. 468; insbesondere II. 606 ff.
—— gesetz von 1871 II. 610.
—— hoheit II. 607.
—— recht, deutsches II. 610.
—— regal II. 468. 607.
—— Taxis'sche II. 608 ff.
—— verein, deutsch-österreichischer II. 611.
—— vertrag, internationaler II. 611.
—— zwangsrecht II. 607.
Potestas executiva subordinata II. 270 ff.
Potsdam, Sitz der Oberrechnungskammer I. 303.
Prag, Friede zu I. 126.
Pragmatische Sanktion I. 180 Anm. 2.
Prägravation II. 371 ff.
Prägungskosten II. 616.
Prälaten als Stände II. 114.
Präsentationsrecht zum preuss. Herrenhaus II. 151. 155.
Präsidenten der preuss. Kammern I. 333 Anm. 1; in der Rangordnung II. 187 f.; der Republik I. 133.
Praunheim I. 441.
Präventivjustiz II. 541 f.
Presse, Gesetz über die, von 1851 I. 396.
Pressfreiheit I. 357 Anm. 2. 393 ff.
—— gewerbe, freigegeben I. 397.
Preussen, souveränes Herzogthum I. 139; überhaupt I. 47. 57; vereinigt mit Brandenburg I. 42.
—— Königreich I. 138; als constitut. Monarchie I. 143 ff; als erbliche Monarchie I. 142 als Glied des norddeutschen Bundes I. 140 f.; als Glied des deutschen Reiches II. 777 f. 783 ff.; als Präsidialmacht des deutschen Reiches II. 790. 793 ff.
—— Provinz I. 258.
Preussische Staaten, Begriff I. 138 Anm. 2.
Priesterthum II. 677.
Primat, römischer II 676.
Primogenitur, brandenburg. I. 78 Anm. 1. 175.
—— ordnung, brandenburg. I. 194 ff.
Princip, agnatisches I. 174.
—— der Ebenbürtigkeit I. 187.
—— monarchisches I. 153 f.
Princip bei der Thronfolge I. 175.
Prinz von Preussen I. 225 ff.; persön-

liche Stellvertretung des I. 225 Anm. 1; Regentschaft des I. 225 Anm. 1.
Prinzen, kgl., von Preussen I. 430; Sitz im Herrenhaus I. 430. II. 148; Sitz im Staatsrath I. 430.
Privatangelegenheiten des kgl. Hauses I. 10.
—— anklageprocess II. 335. 339.
—— eisenbahnen II. 463; insbesondere II. 601 ff.
—— fürstenrecht I. 172 Anm. 175; deutsches I. 428.
—— klage wegen widerrechtlicher Verhaftung I. 385.
—— notenbanken II. 626.
—— papiergeld II. 625.
—— recht, internationales II. 252.
—— schulen II. 563.
—— secretariat, grosses I. 296.
—— stand I. 186 Anm.
—— unterricht II. 562 f.
—— vermögen d. Königs v. Preussen I. 171.
—— vermögen der Staatsbürger I. 375. II. 359 f.
—— wege II. 598.
Privilegia odiosa II. 206 Anm. 1.
Privilegien II. 206 Anm. 1. 260. 370 f.
Privilegium de non appellando Friedrich's des Gr. I. 73. II. 322. 843.
—— minus I. 180 Anm. 2.
—— der Steuerfreiheit II. 370 ff. 848.
Process I. 134. II. 292.
—— ordnung unter Friedrich d. Gr. I. 73.
—— ordnung, französische II. 325.
—— ordnung, gemeine deutsche; (Entwurf) II. 326.
—— ordnung, hannöversche II. 325.
Professoren, ordentliche II. 578.
Prohibitivsystem in Preussen I. 103.
Promulgation der Gesetze II. 223.
Proskau, landwirthschaftl. Lehranstalt zu II. 579.
Prostitution II. 584.
Provinzialausschuss I. 265.
—— eintheilung, preuss. I. 258 f.
—— kriegskommissariate I. 63.
—— landtag II. 100 ff.
—— landtagskommissarius II. 101.
—— minister I. 72.
—— regierung I. 265.
—— schulkollegium I. 276.
—— stände I. 89. 97 f. II. 97 ff.
—— steuerdirektor I. 287.
—— verband II. 8. 97 ff.
Provinzialverwaltung, reorganisirt von Frhr. v. Stein I. 244.
Prüfungsrecht des Richters II. 239 ff.
Prügelmandate I. 62. II. 629.
Publikation der Gesetze II. 221 ff.; Form der II. 223 f.
Pufendorf II. 511.
Punctationen, Emser II. 745 f.

Q.

Quedlinburg, Stadt u. Stift I. 56.
Quellen I. 6 ff.
—— besondere I. 7.
—— gemeinrechtliche I. 7.
—— geschriebene I. 7.

R.

Raab, burggräfl. Haus I. 28.
Radziwill, Haus I. 189.
—— Anton, Fürst I. 189.
—— Luise Charlotte v. I. 189.
Rangordnung, kgl. preuss. I. 333 u. Anm. 1.
Rath, geheimer, errichtet I. 41. 236; reorganisirt I. 48.
Räthe, geheime, erster Klasse I. 333 Anm. 1.
—— wirkliche geh. I. 333 Anm. 1.
—— vortragende I. 251.
Rathenow, Schlacht bei I. 52.
Rathmänner II. 35.
Rathskammer des Kreisgerichts I. 285.
—— ordnung, geheime I. 41.
Ratibor, Grenzrecess von I. 69.
—— Herzog von I. 445 Anm. 1.
Ravensberg, Herren von I. 42 ff.
Ravenstein, Herren von I. 42 ff.
—— Herrschaft I. 68.
Razaga, burggräfliches Haus I. 28.
Realgemeinde II. 45.
—— lasten, Ablösung der I.
—— schulen II. 559. 571 ff.
Rechnungshof des deutschen Reiches I. 303. II. 804.
Recht, absolut gemeines I. 6; deutsches II. 247. 810.
—— formell gemeines I. 6.
—— gemeines Kriminal- II. 332.
—— kanonisches II. 211 f.
—— öffentliches I. 1. 145 f.
—— preuss. Kriminal- II. 330 ff.
—— privates I. 131 f. 146. 317 f. 836 f.; internationales II. 252.
—— römisches I. 34. II. 211 f.
—— Straf-, internationales II. 252 f.
—— Straf-, natürliches II. 253.

Recht, Weltstraf- II. 253.
—— vermittelndes II. 208.
—— des ersten Angriffs II. 527.
—— der drei Instanzen II. 312.
—— des Kriegs u. Friedens II. 834 f.
Rechte, gerichtsherrliche, der Krone II. 346 ff.
—— königliche I. 158.
—— der Preussen I. 135.
—— staatsbürgerliche I. 144.
—— wohlerworbene II. 249.
Rechtfinden II. 294.
Rechtmässigkeit der Ehe bei d. Thronfolge I. 182.
Rechtsanwälte im Verh. z. Staate I. 314.
—— bruch II. 839.
—— einheit II. 312.
—— gültigkeit von Gesetzen etc. II. 239 ff.
—— pflege, bürgerliche II. 317 ff.
—— pflege, peinliche II. 327 ff.
—— pflege u. Verwaltung I. 134. 249. 255.
—— sachen II. 279 f.
—— sachen u. Verwaltungsangelegenheiten II. 277 ff.
—— schutz auf dem Gebiete des öffentl. Rechts I. 145. II. 836 ff. 908.
—— schutz des Landesverfassungen nach älterm Reichsrecht II. 882 ff.; durch das Reich II. 906 ff.
—— schutz der Privaten gegenüber der Staatsgewalt überhaupt II. 840 ff.
—— spruch II. 290.
—— staat I. 145 Anm. 146 ff. II. 837.
—— tag, endlicher II. 335.
Recklinghausen, Grafschaft I. 440 Anm.
Rector der Universität II. 578.
Recursus ad principem II. 685.
Redefreiheit im preuss. Landtag II. 165 ff.
Rednerordnung auf dem Landtag II. 190 f.
Reformation II. 679 ff.
Reformationsrecht I. 399.
Reformirte I. 399.
Regal II. 463.
Regalia accidentalia II. 465.
—— majora II. 465.
—— minora II. 366. 466.
Regalien II. 463 ff.; gemeinrechtliche II. 466; gewerbliche II. 465. 467; grundherrliche II. 465; kaiserliche II. 464; nutzbare II. 464.
Regel II. 206 f.
Regent I. 219 ff.
—— schaft I. 194. 212 ff.; ausserordentliche I. 223; übernommen vom Prinzen von Preussen I. 225 und Anm. 1.
Regie, in Preussen eingeführt II. 418.
Regieren I. 20 Anm.
Regierung als Behörde unter Friedr. Wilh. I. I. 240. 255. 266 ff.; Abtheilungen der I. 267; unter Frhr. v. Stein I. 244; Kompetenz I. 268 ff. II. 357 ff.
Regierungsantritt I. 202 ff.
—— assessoren I. 271.
—— bezirke, preuss. I. 102. 258. II. 8.
—— hauptkasse I. 287.
—— lehre I. 20.
—— präsident I. 270.
—— räthe I. 271.
—— recht I. 20 Anm. II. 391 ff.
—— unfähigkeit I. 193 f.
Reglement, rathhäusliches II. 24.
Reich, deutsches I. 4; Gründung II. 783; völkerrechtliche Vertretung II. 821 ff.; und Preussen II. 777 ff.
Reichsadel I. 449.
—— armee II. 815 ff.
—— bank II. 462. 626.
—— behörden II. 802 ff.
—— bürger I. 359.
—— bürgerrecht I. 356. 358.
—— deputationshauptschluss I. 80.
—— eisenbahnamt II. 604 f.
—— exekution II. 812 ff.
—— exekutive II. 814.
—— gericht, als oberster Disciplinarhof II. 856.
—— gerichte, alte deutsche II. 841 f.
—— gerichtsverfassungsgesetz II. 855 ff.
—— gesetzblatt II. 224.
—— gesetze II. 224.
—— gesetzgebung II. 247. 855 ff.
—— gewalt, Organisation der II. 790 ff.
—— goldwährung II. 619.
—— graf von Hohenzollern I. 52.
—— hauptkasse II. 621. 804.
—— hofrath II. 281.
—— kammergericht II. 281.
—— kanzler, deutscher I. 162. 291. II. 268. 796. 801. 803.
—— kassenscheine II. 621.
—— konsulargericht II. 804.
—— krieg, deutscher II. 835.
—— kriegsrecht, deutsches II. 811.
—— matrikel, Wormser II. 404.

Reichsminister II. 803.
—— münzgesetz II. 619.
—— notariatsordnung II. 297.
—— oberhandelsgericht II. 311. 665.
—— polizeiordnungen II. 298. 508 f.
—— postregal II. 608.
—— recht II. 810.
—— ritterschaft I. 449.
—— schuldenverwaltung II. 804.
—— staatsrecht II. 788 ff.
—— städte II. 22.
—— standschaft, Ebenbürtigkeit der I. 187. 422.
—— steuern, gemeine II. 403 f.; Gesetzgebung, neue II. 811.
—— tag, norddeutscher I. 162; deutscher I. 791 f.
—— vermögen II. 398 f.
—— versammlungen II. 110.
—— vertretung, interimistische, unter Hardenberg I. 90.
—— zollgesetzgebung II. 811.
Reichs- und Landesangehörigkeit I. 356 ff.
—— und Landesrecht II. 810.
Reina, Gräfin I. 190.
Reinigungseid II. 329.
Religionsfriede von 1555 I. 400 Anm. 1.
—— gesellschaften, Freiheit der I. 403. II. 671 Anm. 1. 694. 697 f.
—— parteien, christliche I. 401.
—— unterricht in den Volksschulen II. 568 ff.
Renatus von Nassau I. 58.
Rentenbanken II. 631.
Repräsentativgewalt des Königs I. 162.
—— recht bei der Erbfolge I. 195.
Republik I. 201.
Ressortreglement von 1794 II. 845; Friedr. d. Gr. II. 282. 356; rheinisches II. 358.
—— streitigkeiten im Mittelalter II. 282. 380 ff.
Restitutionsrecht des Landesherrn II. 351.
Retraditionsrecess I. 56.
Reuss, Haus I. 190.
Reverse von 1550 I. 37.
Revolution in Berlin I. 111.
Rheda, Herrschaft I. 440 Anm.
Rheinschifffahrtszölle II. 600.
Richter II. 302 ff.; Dienstentlassung I. 345 f.; Pensionirung I. 344; im Verhältniss zu kgl. Verordnungen I. 327. 342.
—— amt, Bedingungen für das I. 320.
Riedesel, von, Erblandmarschälle in Hessen II. 187.
Ritterdienst I. 422.
—— güter, Erwerb der I. 354. 424. II. 60 ff.; im Herrenhaus repräsentirt II. 152.
—— gutsbesitzer I. 82. 425.
—— gutsmatrikel des Kreises II. 68.
—— pferdsgelder II. 415.
—— schaft I. 423.
—— stand I. 422; auf dem Kreistag II. 67. 68; im Mittelalter II. 113.
—— tage, deutsche II. 111.
Rochefort, Grafschaft I. 441.
Romanisten im Mittelalter II. 211 f.
Römermonate II. 404.
Roon, von I. 124 Anm. 1.
Rousseau, über die Volkssouveränetät II. 126. 260.
Rovigo, Herzog von II. 305.
Royal Marriage Act I. 185 Anm. 191.
Rücktritt aus dem Staatsdienst, freiwilliger I. 346 f.
Rückwirkung der Gesetze II. 250 f.
Rügen I. 93.
Ruhegehalt I. 338.

S.

Sachen, öffentliche II. 401.
Sachsen, Friedensvertrag mit I. 92.
—— preuss. Provinz I. 92. 96.
—— spiegel II. 328 f.
Sagan, Fürstenthum I. 417 Anm. 1.
Salerno, medicin. Fakultät zu II. 552 f.
Salinen, preussische II. 461.
—— wesen I. 279.
Salm, geistlicher Fürst von I. 192. Anm. 1.
—— -Horstmar, Rheingraf (Fürst) von I. 440 Anm.
—— -Salm, Fürst von I. 440 Anm.
Salvian I. 405 Anm.
Sammlung landesherrlicher Verordnungen I. 10.
Sammtgemeinden II. 57 ff.
Sanitätswesen II. 551. 552.
Savigny, ü. die preuss. Städteverfassung II. 25 Anm. 1.
Sayn-Wittgenstein-Berleburg I. 441.
—— -Wittgenstein-Hohenstein I. 441.
Schadensersatz wegen widerrechtlicher Verhaftung I. 385.
Schadlosbriefe II. 115.
Scharnhorst I. 91.
Schatullgüter unter Fr. Wilh. I. I. 63. 66.

Schaumburg-Holzappel, Standesherrschaft I. 441.
Schatzscheine, verzinsliche II. 487.
Scheidemünzen II. 617.
Scheingesetz II. 242.
Schelten des Urtheils II. 309.
Schiedsgerichte II. 320.
—— männer II. 319 f.
—— richter II. 320.
Schifffahrt auf öffentl. Flüssen II. 599.
Schifffahrtsrecht des deutschen Reiches II. 599.
Schlachtsteuer als Gemeindesteuer fortbestehend II. 474.
Schlagschatz II. 470. 616.
Schleiermacher II. 720.
Schleinitz, von, Minister I. 123.
Schlesien I. 68 ff.; souveräner Herzog von I. 69.
—— Neu- I. 79.
—— Nieder- I. 68.
—— Ober- I. 68.
Schleswig, Regierung zu I. 271.
—— -Holstein, Provinz I. 258.
Schliessung der Kammern II. 196 f.
Schlosskasten I. 36.
Schlussakte, Wiener II. 779.
Schöffen II. 35. 294.
—— gerichte II. 285.
—— kolleg II. 20.
—— stühle, abgeschafft II. 329.
—— verfassung, altgermanische II. 293 f.; antiquirt II. 334.
Schönburg, Fürsten u. Grafen von I. 442.
—— Haus I. 188.
Schraplau I. 71.
Schriftführer im preuss. Landtag II. 188.
Schriftlichkeit im Gerichtsverfahren II. 314.
Schuldaufnahme durch eine Gemeinde II. 39 f.
Schulden, landesherrliche II. 481.
Schulen, freie oder religionslose II. 565. 568.
—— konfessionelle II. 565 ff.
—— konfessionell-gemischte II. 567.
—— landwirthschaftliche II. 559.
—— polytechnische II. 559.
—— private II. 563.
Schulgemeinde II. 42. 560 Anm. 1.
—— last II. 561.
—— pflicht, allgem., in Preussen eingeführt I. 65. II. 561.
—— reglement, schlesisches, von 1801 II. 569 Anm. 1.
Schultheis I. 235. II. 46.
Schulze II. 46. 53.
Schulzenhof II. 46. 53.
Schulzwang, gesetzlicher I. 65. II. 561; unter F. Wilh. I. II. 567.
Schutzgelder der Juden I. 400 Anm. 2.
—— rechte, formelle I. 380.
—— waldungen, Gesetz über die II. 639 f.
Schwarzenberg, Johann von II. 329.
Schwedt, Herrschaft I. 56.
Schweizerbürgerrecht I. 359 Anm. 1.
Schwerin, Otto von I. 48.
—— Putzar, Maxim. Graf von I. 123. 124 Anm. 1. II. 73.
Schwertmagen I. 216.
Schwiebuser Kreis I. 52.
Schwurgerichtshof eingesetzt I. 284 f. II. 308. 336. 339 ff.
Sclave I. 380.
Seckendorf, V. L. von II. 395 Anm. 405 Anm. 409. 430. 454.
Secundogenitur, brandenburgische, in Franken I. 33. 78.
Seehandlung, preuss. I. 237. 288. II. 461 f.
—— macht, preuss., unter d. gr. Kurfürsten I. 52.
—— versicherungen II. 596.
Selbsthülfe II. 318.
Selbstversammlungsrecht der Landstände II. 182.
Selbstverwaltung I. 86. 145. II. 1 Anm. 1. 2 ff. 5 f. 6 ff.; der untern Behörden I. 257.
Selfgovernment II. 1 Anm. 1.
Semperfreie I. 186 Anm.
Senat, akadem. II. 578.
Seniorat I. 194. 217 Anm. 2.
Sensale II. 665.
Servis II. 370.
Sicherheitspolizei II. 520. 525; insbesondere 540 ff.
Sigmaringen, Reg.-Bez. I. 258.
Simons, Justizminister I. 123. II. 238.
Simultanschulen II. 569 f.
Singularsuccession I. 177.
Sittenpolizei II. 557; insbes. 581.
—— polizeirecht II. 583.
—— strafrecht II. 583.
Sittlichkeit, öffentl. II. 582.
Sixtinus de regalibus II. 464.
Smith, Adam I. 419 Anm. 1. II. 421. 515.
Soldatenstand unter Fr. Wilh. I. I. 61.
Solms-Baruth, Grafen von II. 99.
—— -Braunfels, Graf von I. 56; Fürst I. 441.
—— -Rödelheim, Graf von I. 441.

Solms-Sonnenwalde, Grafen v. II. 99.
Sonderrechte II. 789 f.
Sonnenburg I. 87 Anm. 1.
Souveränetät Preussens anerkannt I. 51. 139 ff.
Souveränetätsrecht II. 351.
Specialität II. 441.
Specialhypotheken, vom Staate bestellt II. 485.
Speckfeld, Herrschaft I. 56.
Spielbanken, öffentl., beseitigt II. 585.
Sporteln I. 336.
Staat I. 1 ff.; Begriff I. 131 f.
—— absoluter I. 143. 250 f.
—— altpreussischer, hinsichtlich der Verwaltung I. 258.
—— deutscher I. 5.
—— konstitutioneller I. 143. 250 f.
—— mechanischer II. 1 ff.
—— moderner I. 5.
—— organischer II. 1 ff.
Staat und Kirche im Allgemeinen II. 668 ff.; geschichtl. Entwicklg. II. 673 ff.; Trennung derselben II. 690 ff. 700 ff. 704 ff.
Staatenbund II. 785 ff.
Staatsabsolutismus I. 135.
—— ämter I. 231 ff. 246 ff.
—— angehörige im Gegensatz zu Fremden I. 352 ff.
—— angehörigkeit I. 355. 360 ff.
—— anwaltschaft I. 285. 342. II. 338 f.; nach der Reichsgesetzgebung II. 858; bei den Verwaltungsgerichtshöfen abgelehnt II. 876.
—— anweisungen II. 487.
—— archive I. 294.
—— ausgaben II. 453 ff. 455 ff.
—— bahn II. 462. 601 ff.
—— beamte I. 306 ff.
—— beamtenthum I. 308.
—— bürger, Freiheitssphäre der I. 19. 135; im weiteren Sinne I. 352; im eng. Sinne I. 355; deutsche I. 359; Grundpflichten der I. 365 ff.; Grundrechte der I. 376 ff.
—— bürgerrecht I. 354 ff. 358; in den deutschen Einzelstaaten
—— bürgerrechte I. 378.
—— bürgerthum I. 377. 420 ff.; im Verhältniss z. Ständewesen.
—— chausseen II. 598.
—— diener I. 133; im Allgem. 231 ff.; berufsmässige I. 306 f.; besoldete I. 312; Lehre von den I. 306 ff.; bes. 323—337.
—— dienerrecht, festes I. 232. 349. II. 303.
Staatsdienst I. 313. 340 ff. 346 f.
—— einkünfte II. 457 ff.
—— einnahmen II. 457 ff.; unter Fr. Wilh. I. I. 63. 66; ausserordentl. II. 479 ff.
—— forsten II. 637 f.
—— gebiet I. 137 f.
—— genossen I. 354.
—— genossenschaft I. 375.
—— gerichtshof II. 896 f.
—— gesetz II. 221.
—— gewalt I. 132 ff. 246. II. 134; Widerstand gegen die I. 370.
—— grundgesetz d. preuss. Monarchie I. 7. 117.
—— güter I. 171.
—— haushalt I. 286.
—— haushaltsetat, veröffentlicht II. 426 f.
—— haushaltsgesetze II. 220.
—— kanzler I. 245. 295.
—— kassebeamte I. 323.
—— kirche, Kampf um die II. 690 ff.
—— königthum in Preussen I. 151.
—— kredit, Ausbildung des II. 482 f.
—— lasten, Vertheilung der I. 376.
—— minister I. 19. 238 ff. 309 ff.
—— ministerium I. 292 ff.
—— oberhaupt, interimistisches I. 219; reguläres I. 141. 152 ff.
—— obligationen II. 484 f.
—— papiergeld II. 619 ff.
—— persönlichkeit I. 131. 206.
—— polizeigewalt II. 521.
—— prüfung der Aerzte und Apotheker I. 276; überhaupt I. 319 f.
—— rath, preuss. I. 8. 88. 98. 102. 238. 296 ff.; geheimer preuss. I. 297.
—— recht I. 2 ff.; deutsches I. 4; ausserdeutsches II. 821; des nordd. Bundes I. 6 ff.; im Verhältniss zum preuss. I. 6; preuss. I. 3. 6; allgemein konstitutionelles II. 126.
—— religion der Römer II. 673.
—— richter II. 339.
—— schatz I. 66. 71. 103. 294. II. 417; kurhessischer II. 106.
—— sekretär des auswärtigen Amtes I. 291.
—— schulden, Arten derselben II. 480 ff.
—— schuldenkommission I. 288. II. 489.
—— schuldenverwaltung I. 288. II. 488.
—— schuldentilgungskasse I. 288.

Staatssuccession I. 172 ff. 178 ff.; im Verhältniss z. Privatverlassenschaft I. 205 ff.
—— successor I. 207.
—— vermögen I. 206 f.; besonderes u. gem. II. 400 f.; preussisches II. 391 ff.; überhaupt II. 395 ff. 490 ff.; werbendes II. 400.
—— verträge I. 12. II. 362; Ratifikation der II. 827; Recht der II. 825 ff.
—— volk I. 136.
—— wille I. 154 ff. 246. II. 134 f.
—— wirthschaft überhaupt II. 395 ff.
—— zweck I. 135.
Stadt II. 17. 20.
Stadtausschuss als Verwaltungsgerichtsbehörde II. 878.
—— bezirke II. 30. 66; nach dem Entwurf von 1872 II. 79.
—— frieden II. 21.
—— gemeinden II. 8. 18 ff. 30 ff.; Wirkungskreis der II. 38 ff.
—— gerichte I. 283.
—— haushalt II. 38.
—— kreise I. 259. 273.
—— luft I. 423. II. 19
—— magistrate nach der ersten preuss. St.-Ordg. II. 25.
—— rath II. 20. 21.
—— räthe II. 35.
—— recesse II. 29.
—— rechte II. 21; besondere 29; Quellen der heutigen preuss. II. 28 ff.
—— territorium II. 30.
—— vermögen II. 38.
—— verordnete I. 86. II. 26. 32 f.
—— verordnetenversammlung, eingeführt in Preussen II. 26. 32 f.
Städte I. 422; altmärkische, Einschränkung ders. durch d. Kurfürsten II. 23 f.
—— als Landstand II. 114; auf dem Kreistag II. 68; im Landtag II. 99; im Herrenhaus II. 152.
—— königlich-bischöfliche II. 19 ff.
—— autonomie im Mittelalter II. 507.
—— bürgerthum in Deutschland I. 423.
—— kasten I. 36.
—— ordnungen I. 86. II. 26. 28. 29.
Stand I. 420 ff.; geistlicher und weltlicher, bei der Erbfolge I. 192.
Stände, klevische. I. 50.
—— privilegirte II. 113 ff.
—— wesen I. 420 ff.
Standrecht II. 545.
—— schaft I. 100.
Standesgehalt I. 349.
—— herren, deutsche I. 434 ff.; auf dem Provinziallandtage II. 99.
—— herrlichkeit, dingliche I. 446.
—— privilegien der Beamten I. 339. 347; deren Standesrechte I. 316.
—— vorrechte, in Preussen aufgehoben I. 425.
Statute der Städte II. 29.
Stein, Freiherr von I. 83 ff. 241 ff. 261. 274. II. 26. 127.
Steinfurt, Grafschaft I. 440 Anm.
Stellvertretung des Königs I. 211 ff.; Friedr. Wilh. IV. I. 122; in der Wehrpflicht I. 373.
Stempelabgaben II. 370. 372. 424. 478.
Stendal II. 21.
Sterbemonat I. 338.
—— und Gnadenquartal I. 338.
Stettin wird preussisch I. 61.
Steuer II. 116. 369. 372. 407. 458. 470 ff.
—— arten, indirekte II. 471 Anm. 1. 477 ff.; Entstehung der II. 116.
—— bewilligungsrecht des alten Reichstags II. 405; der Stände I. 49. II. 115 f. 408 f. 430; der Volksvertretung II. 177.
—— exekution II. 273.
—— kasse, landschaftl. II. 410.
—— kollegium, landschaftl. II. 116.
—— pflicht I. 375 f.
—— räthe unter Friedr. Wilh. I. I. 239.
—— system I. 103. II. 424.
—— wesen I. 287.
Stiftungen, geistliche, eingezogen in Preussen I. 87 Anm. 1.
Stimmendurchzählung im Landtag II. 147.
—— gleichheit II. 191.
—— mehrheit II. 191.
Stimmrecht, allgem. gleiches II. 139 und Anm. 1.
Stockholm, Friede von I. 61.
Stolberg, Grafschaft I. 442.
—— Haus I. 180. 441 f.
—— -Rossla, Graf zu I. 442.
—— -Stolberg, Graf zu I. 442.
—— -Wernigerode, Graf zu I. 442.
Strafen II. 271. 290.
Strafgesetze II. 333. 334.
—— gewalt II. 271.
—— klage II. 335.
—— process II. 286. 332; altgerm. II. 334; französ. II. 337; deutscher II. 348.

Strafrechtspflege II. 286 f. 290.
—— richteramt des Landesherrn II. 285.
Strassenpolizeirecht von 1738 II. 598.
Ströme, konventionelle II. 599.
Suarez I. 74.
Subalterne I. 315.
Subditi temporarii I. 353.
Subsidien II. 479.
Successionsordnung I. 194 ff.
—— recht I. 179.
Südpreussen I. 79.
Sühneversuch II. 320.
Suspensation der Gesetze II. 262 f.
Sussex, Herzog von I. 185 Anm.
Syllabus II. 755.
Synodalausschüsse in Preussen II. 739.
—— ordnung für die sechs östlichen Provinzen II. 725 ff.
—— rath in Preussen II. 739.
—— verfassung II. 720 ff.
—— vorstand in Preussen II. 739.
—— wesen I. 303; in Frankreich II. 676.
System, landschaftl. II. 624.

T.

Tabaksmonopol II. 467.
Tagesordnung auf dem Landtage II. 190.
Tannenberg, Schlacht bei I. 37.
Taxis, Franz von II. 607.
—— Lamoral von II. 608.
—— Leonhard von II. 607 f.
Tecklenberg I. 56.
Teiegraphendirektion I. 277.
Telegraphie II. 611 f.
Territorialgesetzgebung II. 212 ff.
—— princip im Strafrecht II. 252.
—— staat I. 233 ff.
—— system, kirchl., in Preussen II. 684. 714.
Territorien im Mittelalter II. 210 ff.
Tertiogenitur in Franken I. 33. 78.
Tertullian I. 405 Anm.
Teschen I. 68.
Testament des gr. Kurfürsten I. 55.
—— des Monarchen I. 200.
Thätigkeit, richterliche I. 134.
Theokratie II. 681 ff.; asiatische I. 405 Anm.
Thomasius II. 511 f. 684.
Thoraccise II. 416.
Thorn, Friede von I. 38; Republik I. 70. 79. 92.
Thronentsetzung I. 229; in Braunschweig I. 229 Anm. 1.
Thronfolge I. 173 ff. 178 ff.; ordentl. I. 179 ff.; ausserord. I. 196 ff.
—— lehen I. 417 und Anm. 1.
Thurn und Taxis, Fürst von I. 441. 449 Anm. 1.
—— und Taxis, Fürsten von II. 608.
—— und Taxis, Reichsgeneralpostmeisteramt der II. 608.
—— und Taxis'sche Posten II. 608 ff.
Tilsit, Friede von I. 81. 92. 242.
Titel I. 188. 333.
—— verleihung I. 166 f.
—— verlust I. 344.
Tortur abgeschafft I. 72.
Transaction Joachim II. I. 36.
Trennung der Justiz und Verwaltung I. 243. 249. 255.
Treue der Beamten I. 328; der Staatsbürger I. 366.
Tribunalia suprema II. 310.
Troppau I. 68. 417 Anm. 1.
Trunkenbolde unter Polizeiaufsicht II. 585.
Tschin, russischer I. 333 Anm. 1.

U.

Ueberlastung II. 371 ff.
Ueberwanderung I. 364.
Ujest, Herzog von I. 445 Anm. 1.
Ultramontane Partei in Preussen II. 470.
Umzugskosten bei Versetzung I. 341.
Unfehlbarkeit, Dogma der II. 754 f.
Unfreie I. 186 Anm. 421 ff.
Ungehorsam, einfacher, der Beamten I 327.
—— einfacher, der Staatsbürger I. 369.
Ungeld II. 116.
Ungerichte II. 328.
Uniform I. 333.
Union, Bürgerrecht der nordamerikanischen I. 359 Anm. 1.
—— preussische I. 104. II. 716.
Universität Bonn II. 578.
—— Breslau II. 578.
—— Duisburg I. 52.
—— Frankfurt a. O. I. 34. 309.
—— Halle I. 309.
Universitäten II. 559; insbesondere II. 575 ff.
—— Errichtung von, Reservatrecht des Kaisers II. 575.
—— Standesrechte der, im Mittelalter II. 114.
—— Verwaltung der, I. 276.
Universitätslehrer als Staatsdiener I. 314. 342 f.

Universitätsverwaltungsrecht II. 576.
Unsittlichkeit, Anreizung zur II. 584.
Unterricht, privater II. 562.
Unterrichtsanstalten, höhere II. 559 ff.
—— anstalten, landwirthschaftliche II. 633.
—— gesetz II. 42.
—— wesen II. 557 ff.
—— wesen in Preussen unter Altenstein I. 104.
Unterstützungswohnsitz I. 391; Gesetz über den II. 41.
Untersuchungsmaxime II. 323.
Unterthanen I. 354 Anm. 2.
—— zeitige, I. 353.
Unzucht II. 584.
Urkunden, öffentliche I. 335.
Urkundspersonen II. 297.
Urtheile, Bestätigung der II. 303.
Urtheilsfindung II. 293.
Urwahlbezirke für das Abgeord.-Haus II. 158 f.
Urwähler für das Abgeord.-Haus II. 158 ff.
Utrecht, Friede von I. 60.

V.

Vallendis I. 59.
Verantwortlichkeit der Beamten bei Verhaftungen I. 385.
Verbrauchssteuern unter Friedr. Wilhelm I. II. 416.
—— inländ. Erzeugnisse II. 477 f.
Verbriefung der Unterthanenrechte I. 377. II. 115.
Veredictum II. 340.
Vereidigung der Beamten I. 322.
Vereine, landwirthschaftl. II. 634.
—— Lokalisirungsprincip der I. 411 Anm. 1.
Vereinsgesetzgebung I. 410 f.
—— und Versammlungsrecht I. 406 ff. II. 544.
Verfassung I. 18. 105. 368 f. II. 3. 20. 391.
—— des deutschen Bundes, aufgelöst I. 128.
—— preuss., im Verh. zum nordd. Bunde I. 6.
—— Stellung der Beamten zur I. 325.
Verfassungsänderungen durch Beamte I. 220 und Anm. 1.; vor dem Landtage II. 192.
—— änderungsgesetze II. 256.
—— gesetze I. 7.
Verfassungsrecht I. 20 und Anm.
—— staat I. 153.
—— urkunden, preuss. I. 7. 9. 98. 112. 114. 117. 127. 151; deutsche II. 214 ff.
Vergabung von Todeswegen I. 196 f.
Vergleich II. 319.
Verhaftung der Person I. 383 f.
Verhandlungsprincip im Civilprocess II. 319. 324.
Verjährung als Exemtionsgrund II. 370 f.
Verkehrsregal II. 463.
Verkündigung der Gesetze II. 223.
Verlassenschaftswesen II. 299.
Vermögen. Sicherung des I. 413 ff.; werbendes II. 491.
Vermögenscensus der Bürger II. 31 und Anm. 1.
Veröffentlichung der Landtagsverhandlungen II. 192.
Verordnung im Verhältn. z. Gesetz I. 146. 326 f. II. 225 ff. 231 ff. 239 ff.; vom Jahre 1738 I. 66.
Verpflichtungskraft der preuss. Gesetze II. 224; der Reichsgesetze II. 224.
Versailles, Verträge von II. 782.
Versetzung I. 340; in den Ruhestand I. 341 f.
Versorgung der Beamten I. 337.
Vertagung der Kammern II. 195 f.
Vertrag I. 12; als Exemtionsgrund II. 370.
—— von Bromberg I. 51.
—— Geraischer I. 11. 40. 55 Anm. 3. 78.
—— von Kalisch I. 91.
—— von Krakau I. 38.
—— von Nymphenburg I. 68.
—— von Passau I. 399 Anm. 1.
—— von Wittstock I. 32. 197.
Verwaltung I. 2 f. 134. II. 107 ff. 124 ff. 391 f. 503 ff. 507 ff. 547 f.
—— und Justiz II. 275 ff.
Verwaltungsausgaben, eigentliche II. 457.
—— beamte I. 357.
—— behörden, Gesetz betr. die Zuständigkeit der II. 870; reorganisirt durch Frhr. v. Stein I. 243; Competenz der II. 278 ff.
—— dienst I. 321.
—— gerichte II. 91. 856. 870. 871 ff.; Kompetenz der II. 877 ff.; unter Fr. Wilh. I. I. 239.
—— gerichtsbarkeit, Ansichten über die II. 860 ff.

Verwaltungskosten II. 456.
—— lehre II. 506.
—— politik II. 506.
—— recht I. 3. 145 f. II. 506.
—— sachen u. Rechtssachen II. 277 ff.
—— vermögen II. 491.
Veto, suspensives I. 153. II. 221.
Vicepräsidenten im preuss. Landtag II. 188.
Vierraden, Herrschaft I. 56.
Villae dominicae II. 402.
Visitationen der Gerichte II. 347.
Visitations- und Konsistorialordnung v. 1873 I. 39. II. 711.
Volk I. 4. 135 ff.; preuss. I. 136. II. 131 ff.
Völkerrecht II. 837.
Volksbildung, allgem. II. 579 ff.
—— ethos II. 132.
—— freiheit I. 144.
—— geist I. 136.
—— gericht II. 339.
—— heer I. 91.
—— missionen in Preussen II. 754.
—— richter II. 339.
—— schulen II. 558. 560 ff.; Lehrer an II. 564.
—— souveränetät II. 126.
—— versammlungen unter freiem Himmel, verboten I. 409. 412.
—— vertretung I. 19. II. 107 ff. 129 ff. 173 ff. 180 ff. 891.
—— wille I. 19. II. 113.
—— wirthschaftspflege II. 586 ff.
Vollbauern II. 45.
—— bürger I. 355. II. 20.
Völlerei II. 584 f.
Volljährigkeit der Monarchen I. 223.
—— zähligkeit des Landtags II. 184.
—— ziehung überhaupt II. 264 ff. 392.
—— zug des Urtheils II. 290.
Vorbereitungsverhandlungen der Kammern II. 221.
—— mundschaftswesen II. 297.
—— pommern I. 47. 61.
Votum ad imperatorem II. 281.
—— consultativum II. 213.
Vullwarige Leute II. 45.

W.

Wächtersbach I. 441.
Waffendienst, allgem. I. 373.
—— gewalt bei der Exekutive II. 273 f.
Wahl zum Abgeordnetenhaus II. 134. 156 ff.; zum Kreistag II. 85.
—— abtheilungen II. 34.
Wahlbezirke II. 157.
—— gesetze, preuss. I. 115. II. 148. 157 f.
—— kammern d. Abgeordnetenhauses II. 156.
—— kammern d. Herrenhauses II. 148.
—— männer f. d. Abgeordnetenhaus II. 158.
—— monarchie I. 201.
—— ordnungen II. 29. II. 103.
—— pflicht I. 367.
—— recht I. 355. 367.
—— staaten in Deutschland I. 172.
—— verband des Landes z. Kreistag II. 85; der Städte zum Kreistag II. 85.
Wähler I. 356.
Waldbott-Bassenheim, Graf von I. 441.
Waldeck I. 112.
Waldgenossenschaften II. 639.
—— schutzgericht II. 640.
Waldungen II. 635 ff.
Wartegeld der Beamten I. 341 f.
Wasserbauwesen II. 595.
—— recht II. 595.
—— wege II. 598.
Wege, öffentliche II. 597 f.
—— ordnung von 1876 II. 582.
—— polizeirecht von 1738 II. 598.
—— regal II. 597.
Wehrpflicht I. 64. 101. 364 Anm. 1. 372 ff.
Weiberlehen, subsidiäres I. 180.
Welau, Friede v. I. 50 u. Anm. 3. 70.
Wendel, St., Kreis I. 94 Anm. 2.
Werbung I. 373.
Wernigerode I. 442.
Wesel I. 81.
Wessenberg, Frhr. v. II. 745 f.
Westerburg, Standesherrschaft I. 441.
Westfalen I. 93.
Westpreussen I. 70. 92. 258.
Widerstand geg. d. Staatsgewalt I. 370. II. 273.
Wied, Grafschaft I. 441.
—— Fürst von I. 441.
Wiener Friede I. 126; Kongressakte I. 92. 357.
Wiesbaden, Reg.-Bez., I. 258.
Wilhelm, Herzog v. Jülich I. 43.
—— I., König v. Preussen I. 123 ff.
—— Prinz v. Preussen I. 122 f.
—— Karl, Prinz v. Preussen I. 196.
—— der Aeltere, Graf v. Nassau I. 58 Anm. I.
Willkühren II. 210.

Wismar, Appell.-Gericht zu II. 117.; Tribunal zu II. 844.
Wittgenstein, Grafschaft I. 441.
Wittwen- u. Waisenkassen I. 339.
Wittwenpensions- u. Unterstützungskasse I. 339.
Wittwenverpflegungsanstalt, allgem. I. 338.
Wohlau, Fürstenthum I. 52. 68.
Wohlfahrtspolizei II. 520. 525 f.
Wohnsitz I. 359 Anm. 1. II. 30. 50. 67. 78.
Wohnung, Unverletzlichkeit der I. 385 f.
Wolff, Christian von II. 511 f.
Wolfgang Wilhelm v. Pfalz-Neuburg I. 44.
Wongrovinc, Kreiskonvent von II. 71.
Wrangel, General von I. 113 f.
Wusterhausen, Vertrag von I. 61.

X.

Xanten, Vergleich von I. 44.

Z.

Ziese II. 116.
Zinsreduction der Staatsobligationen II. 485.
Zollern, fränk. Linie der I. 29.
—— schwäb. Linie der I. 29.
—— Ursprung der I. 28 f.
Zollverein, deutscher I. 103.
Zugfreiheit, persönliche I. 391.
Zünfte II. 21 f.
Zunftwesen II. 651 ff.
—— zwang II. 651 ff.
—— zwang, Beseitigung des I. 87. II. 659.
Zwangsenteignung I. 414 Anm. 1.
—— gewalt II. 270 ff.
—— kurs des Papiergeldes II. 620.
—— recht der Beamten I. 334 und Anm. 2.
—— vollstreckung II. 296.
Zweikammersystem II. 140 ff.
Zwischenherrscher I. 202. 210.

Königliche Staatsbibliothek MÜNCHEN

PROSPECT.

Neuer Verlag von **Breitkopf & Härtel** in Leipzig.

Das

preussische Staatsrecht

auf Grundlage des deutschen Staatsrechts

dargestellt von

Dr. Hermann Schulze,

Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus, königlichem Geheimen Justizrathe und ord. Professor der Rechte an der Universität zu Breslau,

Erster Band.	Erste Abtheilung,	IV und 230 Seiten.	Preis 1 Thlr. 7½ Ngr.
	Zweite Abtheilung,	IV und 220 Seiten.	Preis 1 Thlr. 7½ Ngr.
Zweiter Band.	Erste Abtheilung,	IV und 200 Seiten.	Preis 1 Thlr. 7½ Ngr.

Von diesem Werke, dessen erster Band in zwei Abtheilungen im Jahre 1870 und zu Beginn 1872 ausgegeben wurde, ist jetzt die erste Abtheilung des zweiten Bandes erschienen.

Diese vorliegende Abtheilung des allseitig anerkannten Staatsrechtswerkes enthält die wissenschaftliche Begründung der Selbstverwaltung. der Gemeinde-Kreis- und Provinzialverfassung; der Verfasser hat bereits den neuesten Entwurf der Kreisordnung in den Bereich seiner Erörterungen gezogen, beschäftigt sich also mit der Beantwortung derjenigen Fragen, welche gerade jetzt in Deutschland und besonders in Preussen das allgemeine Interesse in erster Linie in Anspruch nehmen. Mit diesem Hefte schliesst die erste Hauptabtheilung »das Verfassungsrecht« ab. Mit dem nächsten Hefte, welches die Lehre von den Funktionen der Staatsgewalt (»das Regierungsrecht«) enthalten wird, kommt das ganze Werk zum Abschlusse. In einem Nachtrage werden alle inzwischen eingetretenen Veränderungen der Gesetzgebung ihre Berücksichtigung finden. Wir hoffen bestimmt im Laufe des nächsten Jahres das ganze Werk dem Publicum vollendet vorlegen zu können.

Indem wir zur Anschaffung des wichtigen Buches einladen, heben wir aus den zahlreichen anerkennenden Beurtheilungen, welche diese Schrift in den bedeutendsten Organen der Presse erfahren hat, folgende Stellen hervor.

Nationalzeitung, 24. Oktober 1870. Beibl. zu Nr. 507:

»Jetzt, wo die Geister sich ernstlich der Frage zuwenden, wie die Siege unserer Heere staatsrechtlich für unser und Deutschlands Heil zu verwerthen sind, jetzt ist nicht nur die Zeit gekommen, ein Werk, wie das Hermann Schulze's zu würdigen, jetzt ist es nothwendig, die Untersuchungen des gelehrten Verfassers ernstlich zu Rathe zu ziehen. Das gegenwärtige Werk desselben schliesst sich genau an das im J. 1867 in demselben Verlage erschienene Buch des Verfassers an: »Einleitung in das deutsche Staatsrecht«. Wir haben das letztere, welches eine Entwickelungsgeschichte des deutschen Staatsrechts bis in die durch das J. 1866 begründeten Verfassungsgestaltungen hinein giebt, damals eingehend

lerischer Beherrschung des Stoffes vorzüglich erreicht. Das Werk des Verfassers stellt eine sehr werthvolle Bereicherung der staatsrechtlichen Literatur dar, für welche man gerade im Augenblicke, wo die bedeutendsten Neubildungen bevorstehen, dankbar zu sein alle Ursache hat. Man darf der Fortsetzung desselben mit Erwartung entgegensehen.«

Grenzboten 1870. II. S. 388:

»Wer die Bewegungen der deutschen wissenschaftlichen Arbeit vom Standpunkte nationaler Bildung beobachtet, wird jede Leistung in einem Spezialfache, die eine neue Bahn eröffnet, sorgfältig zu registriren haben und dies Buch, welches wir besprechen wollen, erhebt und erfüllt diese Bedingung. Es ist die erste systematische und eingehende Darstellung eines Gegenstandes, der bisher fast nur versuchs- und andeutungsweise behandelt wurde. — Es gehört zu den Vorzügen dieses Buches, dass es mit streng wissenschaftlicher Begründung und Tendenz eine sehr durchsichtige, allgemein verständliche Formengebung verbindet. Jeder gebildete Leser kann sich mit ihm befreunden und weil ein unleugbares Bedürfniss auch für eine stets wachsende Menge von Nichtjuristen vorhanden ist, über staatsrechtliche Fragen im Zusammenhange und gründlich belehrt zu werden, darf es auch nach dieser Seite hin, wo Belehrung zu verbreiten nach unserer Meinung ebenso verdienstlich und jedenfalls von unmittelbarem Nutzen für das Ganze ist, als in dem Kreise der Fachgenossen, eine bahnbrechende Leistung genannt werden. — Wir versagen es uns nicht, wenigstens Einzelnes hervorzuheben, was uns zur Charakteristik des Buches besonders dienlich erscheint. Hierbei fällt der Blick zuerst auf die »staatsrechtliche Genesis« überschriebene Abtheilung; sie enthält etwa auf 100 Seiten eine Geschichte der Entstehung und Ausbildung des preussischen Staates der Gegenwart, die schon allein für sich dem Werke einen bleibenden Werth giebt. Denn so wenig es an preussischen Geschichten fehlt, so ist es doch eine andere Aufgabe, die Geschichte eines Staates vom Standpunkte des Politikers zu schreiben, als die ursprünglichen Keime seiner originalen Art, ihr Wachsthum und ihre Umbildung zu der heutigen Gestalt, mit strengster Beschränkung auf diesen einen Gesichtspunkt, zur Anschauung zu bringen. Dies hat bisher noch niemand versucht, und es mag daher rühren, dass selbst bei gebildeten Kennern der deutschen und preussischen Geschichte nicht immer klare Einsicht in den Bildungszuwachs ihres Staates angetroffen wird. Wir hoffen aber, dass jeder aus dieser exakten, lichtvollen und relativ so knappen Darstellung die Lücken seines Wissens möglichst ergänzen möge. Der Verfasser hat es verstanden, die beiden Hauptmomente, welche gründliche Forschung und klares Denken als die eigentlichen Lebensmomente in der Bildungsgeschichte des preussischen Staates mit Nothwendigkeit herausfinden muss, seine leibliche und geistige Zugehörigkeit zu dem allgemeinen deutschen Wesen und seine von Anfang daneben und darin noch feststehende Eigenart in ihrer gegenseitigen Wechselwirkung scharf und sicher herauszuarbeiten und er hat damit nicht nur für seinen speziellen Zweck, sondern für das Verständniss der deutschen geschichtlichen Entwickelung überhaupt sich ein unbestreitbares Verdienst erworben.«

Zarncke's lit. Centralblatt, 18. Juni 1870, Nr. 26.

»An einem, dem gegenwärtigen Stande der Wissenschaft und Gesetzgebung entsprechenden Lehrbuch des preussischen Staatsrechts fehlte es bisher. — Der Anfang eines solchen Werkes liegt uns jetzt vor. Der Verfasser hat sich die Aufgabe gestellt, das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts darzustellen. Damit ist der wissenschaftliche Boden bezeichnet, von dem aus der Verfasser die Bearbeitung unternommen hat. Der Verfasser entwickelt die einzelnen Institute von ihrem historischen Ursprunge aus der Zeit des Reiches her, beleuchtet die verschiedenen theoretischen Auffassungen derselben, erörtert die Veränderungen, welche durch die Auflösung des Reichs, durch die Ausbildung des organischen Volksstaates und durch die Einführung der constitutionellen Staatsform herbeigeführt werden mussten, deren Inbegriff das heutige gemeine deutsche Territorialstaatsrecht ausmacht. Eine solche Methode fördert das wissenschaftliche Studium des heutigen Staatsrechts u. s. w. Nach einer kurzen Erörterung einiger allgemeinen publicistischen Begriffe folgt der specielle Theil und zwar vorläufig nur das erste Kapitel die Lehre »vom Königthum«. Gerade in dieser Lehre hat der Verfasser sich bereits durch sein »Recht der Erstgeburt« und seine Bearbeitung und Herausgabe der Hausgesetze als einen gründlichen Forscher bewährt, und die von ihm gegebene systematische Darstellung erfüllt auch alle Erwartungen. Unter ihren Vorzügen erscheint uns die

Klarheit und Folgerichtigkeit der Deduktion als das Hervorragendste und die consequente Ausscheidung privatfürstenrechtlicher Grundsätze als ein bedeutender Fortschritt.«

Göttinger Gelehrte Anzeigen 1871. Stück 6, S. 225:

»So gewiss die rechte Praxis und die rechte Theorie Hand in Hand gehen sollen, so wird den Zwecken beider durch ein Werk mässigen Umfangs und juristischer Durchdringung gedient sein. Andere deutsche Einzelstaaten besitzen solche Darstellungen ihres Staatsrechts, Würtemberg an dem Buche R. von Mohls, Baiern an dem Verfassungsrechte von Pözl. Es war mithin noch eine ebenso lohnende, als schwierige Aufgabe für Preussen zu erfüllen. Der Verfasser hat sie gelöst, wie es nach seinem Rufe, nach seinen frühern staatsrechtlichen Arbeiten zu erwarten war, sodass das vollendete Werk einst jenen würdig an die Seite treten wird.«

Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preussen, Bd. IV (1870).

»Wer den Stand der Literatur des preussischen Staatsrechts kennt, wer andrerseits in den früheren Arbeiten des um die deutsche Rechtsgeschichte und das deutsche Staatsrecht hochverdienten Verfassers bewandert ist, wird schon die Ankündigung des vorliegenden Werkes mit Freuden begrüssen. Der bisher erschienene Band umfasst erst eine Abtheilung des ganzen Werkes. Muss demnächst das Gesammturtheil über die Aus- und Durchführung des vortrefflich angelegten Planes suspendirt bleiben, so ist doch das schon gewiss, dass in dieser ersten Abtheilung die hochgespannten Erwartungen im vollsten Maasse befriedigt werden. Die erste Abtheilung des allgemeinen Theiles wird zweifellos auch nach Vollendung des Werkes eine der glänzendsten Partien desselben bilden. Das geschichtliche Werden des preussischen Staatswesens ist noch von niemand mit so markigen Strichen, in so dramatischer Lebendigkeit, mit so hinreissender Kraft der Ueberzeugung in seiner staatsrechtlichen Bedeutung veranschaulicht worden. Von der Gründung der Mark Brandenburg bis zu den constitutionellen Wandlungen der Neuzeit verfolgt der Verfasser das Wachsen und Werden dieses in seiner Art einzigen Gemeinwesens. Mit sicherer Hand hebt er aus der Ueberfülle des Stoffes die staatsrechtlich bestimmenden Entwickelungsmomente heraus. In einfacher Grösse und festen Umrissen sehen wir gewissermassen mit leiblichem Auge das Gebäude vor uns aufführen, welches immer höher gen Himmel ragt und gleichzeitig immer breitere und tiefere Fundamente gewinnt. Durch diese ganze Darstellung zieht sich ein Grundgedanke hindurch, das ist der Gedanke der deutschen Bestimmung dieses Staates. — Bisher liegt nur das erste Kapitel des Verfassungsrechtes, die Lehre vom Königthum vor. Die Behandlung dieser Lehre zeigt aber, welche eingehende, prinzipielle, klare und anschauliche Darstellung wir in diesem Theile vom Verfasser zu erwarten haben. Das Gebiet, auf welchem viele der frühern Specialforschungen des Verfassers liegen, enthält besonders hervorragende Ausführungen und Gesichtspunkte .... Auf lange hinaus noch wird die wissenschaftliche Erfassung des preussischen Staatsrechts, wie dieses Werk sie zum ersten Male anbahnt, eine der wichtigsten Aufgaben, nicht etwa blos der partikulären, sondern der gesammten deutschen Publicistik bilden.« —

Von dem ersten Bande heisst es »Im neuen Reiche« 1872 No. 23:

»Der Verfasser vereinigt in sich, wie schon seine amtlichen Stellungen zeigen, den Theoretiker und Praktiker in seinem Fache. Je seltener eine solche Vereinigung bei einem staatsrechtlichen Schriftsteller zu sein pflegt, um so mehr ist es angezeigt, dieselbe als die eigentliche und zwar nicht bloss äusserliche Signatur des Buches zu betonen. Die streng systematische, wissenschaftlich durchgearbeitete Darstellung, die Schärfe der prinzipiellen Begriffsbestimmungen und ihre folgerichtige Entfaltung in der Deduktion kennzeichnen den Mann der theoretischen Bildung, wie sie unseren akademischen Docenten eigen zu sein pflegt. Die eingehende Erwägung und Berücksichtigung der Thatsachen und Bedürfnisse des konkreten Staatslebens zeigt uns, dass der Verfasser auch jenseits des Katheders die Welt kennt, zunächst dass er an der praktischen Lösung der grossen Aufgaben unsers gegenwärtigen Staatslebens sich aktiv zu betheiligen gewohnt und aus eigener Erfahrung, nicht nach abgezogenen Doktrinen vom Staate im allgemeinen und den einzelnen Haupterscheinungen desselben im besondern zu urtheilen und zu sprechen genöthigt ist. Daraus ergiebt sich für uns die hervorragende Bedeutung, die wir seinem Buche

Von dem ganzen jetzt vorliegenden Bande heisst es »**Im neuen Reiche**« 1872 No. 23:

»Der Verfasser vereinigt in sich, wie schon seine amtlichen Stellungen zeigen, den Theoretiker und Praktiker in seinem Fache. Je seltener eine solche Vereinigung bei einem staatsrechtlichen Schriftsteller zu sein pflegt, um so mehr ist es angezeigt, dieselbe als die eigentliche und zwar nicht bloss äusserliche Signatur des Buches zu betonen. Die streng systematische, wissenschaftlich durchgearbeitete Darstellung, die Schärfe der prinzipiellen Begriffsbestimmungen und ihre folgerichtige Entfaltung in der Deduktion kennzeichnen den Mann der theoretischen Bildung, wie sie unseren akademischen Docenten eigen zu sein pflegt. Die eingehende Erwägung und Berücksichtigung der Thatsachen und Bedürfnisse des konkreten Staatslebens zeigt uns, dass der Verfasser auch jenseits des Katheders die Welt kennt, zunächst dass er an der praktischen Lösung der grossen Aufgaben unsers gegenwärtigen Staatslebens sich aktiv zu betheiligen gewohnt und aus eigener Erfahrung, nicht nach abgezogenen Doktrinen vom Staate im allgemeinen und den einzelnen Haupterscheinungen desselben im besondern zu urtheilen und zu sprechen genöthigt ist. Daraus ergiebt sich für uns die hervorragende Bedeutung, die wir seinem Buche zuschreiben. Es ist im Bereiche des preussischen Staatsrechtes der erste Fall, dass wir die glückliche Vereinigung der beiden Eigenschaften konstatiren können, die jeder staatsrechtliche Schriftsteller besitzen sollte, aber bisher noch keiner besessen hat. — Dieses Buch ist schon durch seinen fundamentalen Standpunkt ein erfreuliches Zeichen, dass unser deutsches politisches Leben in eine neue Phase einzutreten sich anschickt. Die konkrete Wirklichkeit unseres Staatsgefüges ist sein Ausgangspunkt. Er kennt sie nicht blos aus eigener aktiver Betheiligung an einigen der wichtigsten Funktionen unseres gegenwärtigen Staatslebens, sondern er besitzt auch ein unläugbares inneres Verständniss und eine festgegründete Pietät für sie, die nicht blos als eine natürliche Folge seiner politischen Praxis erklärt werden darf; sie stammt ebenso sehr aus der ganzen Individualität, aus der ethischen Substanz der Persönlichkeit, als deren reifste und beste Frucht uns hier, wie in jedem gleichen Falle, eine solche Haltung des Geistes gilt. Es ist darum die grösste Ehre für dies Buch und seinen Verfasser, dass von den herkömmlichen Parteinamen keiner für sie zureicht.«

In der Beilage zur »**Neuen preussischen Zeitung**« von 1872 No. 142 heisst es:

»Am Schlusse erneuern wir die Anerkennung, dass die vorliegende Arbeit sich durch Gründlichkeit der Darstellung, wie Vollständigkeit des Materials den besten Werken anreiht, welche während der neuesten Zeit von deutschen Staatsrechtslehrern geliefert sind. Dem Verfasser ist zu danken, wenn endlich die wissenschaftliche Behandlung des öffentlichen Rechtes unseres Landes mit der des Rechtes anderer Staaten in gleichen Rang getreten ist. Die Vollständigkeit in der Materie, wie in der systematischen Form, verbürgt dem Werke für viele Jahre seine Brauchbarkeit, wie sein Publikum. Wir wünschen dem Buche Beachtung und Studium, namentlich unter unsern jüngern Beamten, damit aus einer allgemein anzustrebenden Kenntniss der preussischen staatsrechtlichen Verhältnisse möglich werde, eine den geschichtlichen Entwicklungsgang berücksichtigende Verwaltung zu führen. Auch für Universitätsstudien empfiehlt sich dieses in sich abgeschlossen fertige System.«

Aehnliche anerkennende Besprechungen des H. Schulze'schen Werkes finden sich noch in anderen Organen der Presse, so z. B. in Pözl's krit. Vierteljahrsschrift Bd. XII, H. 4, S. 161—182, so in der Schlesischen Zeitung 1871 Nr. 113, so in der Zeitung für Norddeutschland 1870 vom 17. Juni u. s. w.

Leipzig, im September 1872.

Breitkopf & Härtel.

Druck von Breitkopf und Härtel in Leipzig.

PROSPECT.

Neuer Verlag von **Breitkopf & Härtel** in Leipzig.

Das

preussische Staatsrecht

auf Grundlage des deutschen Staatsrechts

dargestellt von

Dr. Hermann Schulze,

Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus, königlichem Geheimen Justizrathe und ord. Professor der Rechte an der Universität zu Breslau.

Erster Band.	Erste Abtheilung,	IV und 230 Seiten.	Preis 1 Thlr. 7½ Ngr.
	Zweite Abtheilung,	IV und 220 Seiten.	Preis 1 Thlr. 7½ Ngr.
Zweiter Band.	Erste Abtheilung,	IV und 200 Seiten.	Preis 1 Thlr. 7½ Ngr.
	Zweite Abtheilung,	IV und 189 Seiten.	Preis 1 Thlr. 7½ Ngr.

Von diesem Werke, dessen erster Band in zwei Abtheilungen im Jahre 1870 und zu Beginn 1872, von dessen zweitem Bande die erste Abtheilung im Herbst 1872 erschien, wurde soeben des zweiten Bandes zweite Abtheilung ausgegeben.

Die gegenwärtig erscheinende Abtheilung des anerkannten Staatsrechtswerkes enthält die Lehre von der Gesetzgebung und der Justiz, die folgende, mit welcher das ganze Werk zum Abschluss kommt, beschäftigt sich mit der Verwaltung und den Rechtscontrollen derselben, d. h. dem Rechtsschutze auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Wir hoffen bestimmt im Laufe des nächsten Jahres das ganze Werk dem Publicum vollendet vorlegen zu können.

Indem wir zur Anschaffung des wichtigen Buches einladen, heben wir aus den zahlreichen anerkennenden Beurtheilungen, welche diese Schrift in den bedeutendsten Organen der Presse erfahren hat, folgende Stellen hervor.

Nationalzeitung, 24. Oktober 1870. Beibl. zu Nr. 507:

»Jetzt, wo die Geister sich ernstlich der Frage zuwenden, wie die Siege unserer Heere staatsrechtlich für unser und Deutschlands Heil zu verwerthen sind, jetzt ist nicht nur die Zeit gekommen, ein Werk, wie das Hermann Schulze's zu würdigen, jetzt ist es nothwendig, die Untersuchungen des gelehrten Verfassers ernstlich zu Rathe zu ziehen. Das gegenwärtige Werk desselben schliesst sich genau an das im J. 1867 in demselben Verlage erschienene Buch des Verfassers an: »Einleitung in das deutsche Staatsrecht«. Wir haben das letztere, welches eine Entwickelungsgeschichte des deutschen Staatsrechts bis in die durch das J. 1866 begründeten Verfassungsgestaltungen hinein giebt, damals eingehend gewürdigt und können unser Urtheil über das im ersten Theile heute vorliegende neue Werk nur dahin zusammenfassen, dass es alle Vorzüge jenes, Klarheit und Schärfe der Ausführung und Feinheit der Darstellung nicht nur theilt, sondern in Anwendung auf die im preussischen Staate recht eigentlich gestaltenden Faktoren des deutschen Staatsrechts erst recht ins Licht stellt und nutzbar macht. Das Buch kommt in hohem Grade zur rechten Zeit. Das preussische Staatsrecht ist nicht ohne das deutsche zu begreifen, aber auch niemand wird das heutige deutsche Staatsrecht verstehen, der sich nicht sowohl das preussische Staatsrecht selbst, als auch dessen historische Entwickelung klar gemacht hat. Diesen Zusammenhang ins Licht zu stellen ist ein Hauptzweck des Verfassers, welchen derselbe im Vollbesitze ausgezeichneter Gelehrsamkeit, grosser Schärfe des Verstandes und zugleich wahrhaft künst-

zuschreiben. Es ist im Bereiche des preussischen Staatsrechtes der erste Fall, dass wir die glückliche Vereinigung der beiden Eigenschaften konstatiren können, die jeder staatsrechtliche Schriftsteller besitzen sollte, aber bisher noch keiner besessen hat. — Dieses Buch ist schon durch seinen fundamentalen Standpunkt ein erfreuliches Zeichen, dass unser deutsches politisches Leben in eine neue Phase einzutreten sich anschickt. Die konkrete Wirklichkeit unseres Staatsgefüges ist sein Ausgangspunkt. Er kennt sie nicht blos aus eigener aktiver Betheiligung an einigen der wichtigsten Funktionen unseres gegenwärtigen Staatslebens, sondern er besitzt auch ein unläugbares inneres Verständniss und eine festgegründete Pietät für sie, die nicht blos als eine natürliche Folge seiner politischen Praxis erklärt werden darf; sie stammt ebenso sehr aus der ganzen Individualität, aus der ethischen Substanz der Persönlichkeit, als deren reifste und beste Frucht uns hier, wie in jedem gleichen Falle, eine solche Haltung des Geistes gilt. Es ist darum die grösste Ehre für dies Buch und seinen Verfasser, dass von den herkömmlichen Parteinamen keiner für sie zureicht.«

Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechtes von **Gruchot.** Neue Folge. I. Jahrg. Heft V und VI. Der ganzen Reihe der Beiträge XVI Jahrg. 1872:

»Dieses bedeutende Werk, dessen erste Abtheilung bereits im J. 1870 erschienen ist, hat die schwierige Aufgabe einer systematischen und eingehenden Darstellung des preussischen Staatsrechts mit glänzendem Erfolge gelöst. Dasselbe schliesst sich an die im J. 1867 von demselben Verfasser herausgegebene »Einleitung in das deutsche Staatsrecht« an und zeichnet sich nicht allein wie diese durch Klarheit, lichtvolle Darstellung, Schärfe der Ausführung und Folgerichtigkeit des Urtheils aus, sondern hat der wissenschaftlichen Bearbeitung des preussischen Staatsrechts ganz neue Bahnen gebrochen. Hauptzweck und Hauptverdienst des Verfassers ist den Zusammenhang zwischen dem deutschen Staatsrechte und dem Staatsrechte Preussens, welches hier vorzugsweise als der deutsche Staat der Gegenwart in Betracht kommt, ins Licht zu stellen. — — Wir können diese Anzeige nur mit dem Wunsche schliessen, das in der preussischen Rechtsliteratur Epoche machende, wahrhaft klassische Werk bald vollendet zu sehen.«

Revue de droit international. 1873. 5e année p. 513:

»L'auteur de cet ouvrage a publié en 1867 une introduction au droit public allemand, qui a été accueillie avec beaucoup de faveur par le monde juridique. Aujourd'hui il s'agit d'un traité du droit public prussien sur la base du droit public allemand. La qualité, qui frappe tout d'abord, dans cet excellent ouvrage, c'est une absence complète de pedantisme, de formes obscures, nuageuses. Le temps est décidement passé, où l'écrivain allemand, même en parlant politique, se complaisait proverbialement dans l'abstraction, où l'on disait, que l'Allemand ne savait pas faire un livre. Ce que nous avons devant les yeux est bien un livre, vivant, lumineux, d'une architecture élégante et solide.«

Aehnliche anerkennende Besprechungen des H. Schulze'schen Werkes finden sich noch in anderen Organen der Presse, so z. B. in Pözl's krit. Vierteljahrsschrift Bd. XII, H. 4, S. 161—182, so in der Schlesischen Zeitung 1871 Nr. 113, 1872 Nr. 106, so in der Zeitung für Norddeutschland 1870 vom 17. Juni u. s. w., desgl. vielfach anerkennende Besprechungen über Band II, I. (der die Neue Kreisordnung erörtert) durch die politischen Zeitungen.

Die Beachtung, welche das Werk auch ausserhalb Deutschlands findet, bekundet sich darin, dass bereits der erste Band von dem Rechtsgelehrten Dr. Achilles Gennari in's Italienische übersetzt wurde und demnächst zu Pavia erscheinen wird.

Sobald als möglich wird der Herr Verfasser die letzte Abtheilung, die das Werk abschliesst, folgen lassen.

Leipzig, im März 1874.

Breitkopf & Härtel.

Druck von Breitkopf und Härtel in Leipzig.

Puchta, G. F., Cursus der Institutionen. 8. Aufl., n. d. Tode des Verf. besorgt von Prof. Paul Krüger. gr. 8. 1875. geh.
1. Band. A. u. d. T.: Geschichte des Rechts bei dem römischen Volk mit einer Einleitung in die Rechtswissenschaft u. Geschichte des röm. Civilprocesses. n. *M.* 8.
2. Band. A. u. d. T.: System und Geschichte des römischen Privatrechts. n. *M.* 8.

—— Einleitung in das Recht der Kirche. 8. 1840. *M.* 2. 65.

—— Kleine civilistische Schriften. Gesammelt und herausgegeben von Dr. A. Rudorff gr. 8. 1851. geh. *M.* 9.

Randa, A., Der Besitz nach österreichischem Rechte mit Berücksichtigung des gemeinen Rechtes, des preußischen, französischen u. italienischen, des sächsischen u. Züricherischen Gesetzbuches. 2. durchgesehene und durch die **Besitzklagen** vermehrte Auflage. gr. 8. 1876. n. *M.* 12.

Röder, K. D. A., Grundgedanken und Bedeutung des römischen und germanischen Rechts. gr. 8. 1855. geh. *M.* 2.

Rohland, W. von., Das internationale Strafrecht. Erste Abtheilung; Kritik der internationalen Strafrechtstheorien. gr. 8. 1877. n. *M.* 3.

Schloßmann, Siegmund, Zur Lehre vom Zwange. Eine civilistische Abhandlung gr. 8. 1874. n. *M.* 3

—— Der Vertrag. gr. 8. 1876. n. *M.* 8.

Schmidt, K. A., Das Interdiktenverfahren der Römer. gr. 8. 1853. geh. *M.* 4. 20.

Schulze, Herm., Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Mit besonderer Berücksichtigung der Krisis des Jahres 1866 und der Gründung des Norddeutschen Bundes. **Neue Ausgabe.** gr. 8. 1867. geh. *M.* 8.

—— Die Krisis des deutschen Staatsrechts im Jahre 1866. gr. 8. 1867. geh. *M.* 2. 25.

—— Johann Jacob Moser, der Vater des deutschen Staatsrechts. Ein Vortrag. Mit dem Bildniß J. J. Mosers. gr. 8. 1869. geh. *M.* 1 20

—— Das Preußische Staatsrecht, auf Grundlage des deutschen Staatsrechts dargestellt.
1. Band. gr. 8. 1870 u. 1872. *M.* 7. 50. 2. Band 1. Abtheilung. gr. 8. 1872.
2. Band 2. Abtheilung. gr. 8. 1874. à *M.* 3. 75
2. Band 3. Abtheilung. gr. 8. 1877. *M.* 10.

—— Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Eine Rede. gr. 8. 1873. *M.* —. 90

—— Aus der Praxis des Staats- und Privatrechts. Ausgewählte Rechtsgutachten und Denkschriften. gr. 8. 1876. n. *M.* 8.

Tewes, August, System des Erbrechts nach heutigem römischem Recht. Zum academischen Gebrauch. 1. u. 2. Abtheilung. gr. 8. 1863 u. 1864. geh. *M.* 12.

Tkalac, E. J. v., Das Staatsrecht d. Fürstenth. Serbien gr. 8. 1858. geh. *M.* 4. 50.

Unger, Joseph, System des österreichischen allgem. Privatrechts. 1. Band. 4. unv. Aufl. gr. 8. 1876. *M.* 13. 50. 2. Band. 4. unv. Aufl. 1876. *M.* 14. 50.

—— Dasselbe. 6. Band. Das österr. Erbrecht. 2. Aufl. gr. 8. 1871. geh. *M.* 8.

—— Die rechtliche Natur der Inhaberpapiere. gr. 8. 1857. geh. *M.* 2. 50.

—— Der rev. Entwurf eines bürg. Gesetzbuchs f. d. Königr. Sachsen. 8. 1861. geh. *M.* 2.

Volkmann, Jul., System des sächsischen Civil- und Administrativ-Processes nach Biener. 3 Bde. gr. 8. 1846. geh. *M.* 16. 50.

Wasserschleben, H., Das Princip der Erbenfolge nach den älteren deutschen und verwandten Rechten. Eine rechtsgesch. Untersuchung. gr. 8. 1870. *M.* 5.

Wächter, Oscar, Das Handelsrecht nach dem Allgem. Deutschen Handelsgesetzbuch ꝛc. f. d. Gebrauch des Handelsstandes. 2 Theile. gr. 8. 1865. 1866. *M.* 8. 40.

—— Das Wechselrecht des norddeutschen Bundes und der allgemeinen deutschen Wechselordnung in den deutschen und deutsch-österreichischen Ländern, für die Praxis dargestellt. 2 Abtheilungen. gr. 8. 1869 u. 1870. geh. *M.* 12.

Verlag von **Breitkopf & Härtel** in Leipzig.

Einleitung in das Deutsche Staatsrecht

mit besonderer Berücksichtigung

der Krisis des Jahres 1866 und der Gründung des norddeutschen Bundes

Von

Dr. Hermann Schulze,

ord. Professor des Staatsrechts an der Universität zu Breslau.

Neue Ausgabe. 1867. gr. 8. Mark 8.

Die Krisis des deutschen Staatsrechts

im Jahre 1866.

Von

Dr. Hermann Schulze,

ord. Professor des Staatsrechts an der Universität zu Breslau.

(Nachtrag zur Einleitung in das deutsche Staatsrecht.)

1867. gr. 8. M. 2. 25 Pf.

Johann Jacob Moser,

der Vater des deutschen Staatsrechts.

Ein Vortrag, gehalten im wissenschaftlichen Vereine zu Berlin

von

Dr. Hermann Schulze,

ord. Professor des Staatsrechts an der Universität zu Breslau.

Mit dem Bildniss J. J. Mosers.

1869. gr. 8. M. 1. 20 Pf.

Der Rechtsschutz

auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes.

Eine Rede,

zum Antritte des Rektorats der Universität Breslau am 15. Oktober 1873 gehalten

von

Dr. Hermann Schulze,

Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus, königlichem Geheimen Justizrath und ord. Professor der Rechte an der Universität Breslau.

gr. 8. 1873. 90 Pf.

Aus der Praxis des Staats-und Privatrechts

Ausgewählte Rechtsgutachten und Denkschriften

von

Dr. Hermann Schulze,

Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus, königlichem Geheimen Rath und ord. Professor der Rechte an der Universität Breslau.

1876. gr. 8. n. M. 8.

Das preussische Staatsrecht

auf Grundlage des deutschen Staatsrechts.

Dargestellt

von

Dr. Hermann Schulze,

Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus, königlichem Geheimen Justizrath und ord. Professor der Rechte an der Universität Breslau.

Erster Band. 1. u. 2. Abtheilung. gr. 8. 1870. 1872. M. 7. 50 Pf.
Zweiter Band. 1. u. 2. Abtheilung. gr. 8. 1872. 1874. M. 7. 50 Pf.
Zweiter Band. 3. u. letzte Abtheilung. gr. 8. 1877. M. 10.

KARL KRAUSBART
Buchbinderei
MÜNCHEN

BSB Bayerische StaatsBibliothek

MDZ Münchener DigitalisierungsZentrum Digitale Bibliothek

Schulze-Gävernitz, Hermann Johann Friedrich <<von>>,

Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts

Bd.: 2

Leipzig 1877

J.publ.g. 741 po-2
urn:nbn:de:bvb:12-bsb11358094-7